







Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117018424>











HOUSE OF COMMONS

Issue No. 21

Tuesday, March 24, 1992

Thursday, March 26, 1992

Chairman: Jean-Robert Gauthier



CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 21

Le mardi 24 mars 1992

Le jeudi 26 mars 1992

Président: Jean-Robert Gauthier

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), consideration of information to Parliament

Pursuant to the Order of Reference of the House dated February 27, 1992, consideration of the main Estimates 1992-93, Vote 30, under FINANCE

CONCERNANT:

En vertu de l'alinéa 108(3)e) du Règlement, étude de l'information au Parlement

En vertu de l'ordre de renvoi de la Chambre daté du 27 février 1992, étude du Budget des dépenses principal 1992-1993, crédit 30, sous la rubrique FINANCES

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

51

Third Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature,  
1991-1992



## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Jean-Robert Gauthier

*Vice-Chairman:* Bill Casey

### Members

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

Clairette Bourque

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Président:* Jean-Robert Gauthier

*Vice-président:* Bill Casey

### Membres

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

*La greffière du Comité*

Clairette Bourque



## ORDER OF REFERENCE

*Extract from the Votes and Proceedings of the House of Commons of Thursday, February 27, 1992:*

ORDERED,—That the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 1993, laid upon the Table earlier this day, be referred:

To the Standing Committee on Public Accounts

Finance, Vote 30.

ATTEST

ROBERT MARLEAU

*Clerk of the House of Commons*

## ORDRE DE RENVOI

*Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes du jeudi 27 février 1992:*

IL EST ORDONNÉ,—Que le Budget des dépenses principal pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1993, déposé sur le Bureau plus tôt aujourd'hui, soit renvoyé:

Au Comité permanent des comptes publics

Finances, crédit 30.

ATTESTÉ

*Le Greffier de la Chambre des communes*

ROBERT MARLEAU



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 24, 1992

(30)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met *in camera* at 9:02 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chairman, Jean-Robert Gauthier, presiding.

*Members of the Committee present:* Eugène Bellemare, Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Guy Saint-Julien, Jack Whittaker, Douglas Young.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Richard Domingue and Michelle Salvail, Research Officers.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Denis Desautels, f.c.a., Auditor General; Ron Thompson, Assistant Auditor General; Jeff Greenberg, Director, Audit Operations Branch.

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), the Committee resumed consideration of information to Parliament.

The Auditor General, Ron Thompson and Jeff Greenberg each made a statement and answered questions.

It was agreed,—That a letter from the Auditor General to the Chairman, dated 23 March 1992 and a document entitled *Detailed comments of the Auditor General on the position of the Canadian Union of Professional and Technical Employees submitted to the Standing Committee on Public Accounts, March 19, 1992* submitted by the Auditor General be printed as an appendix to Thursday, March 19, 1992 *Minutes of Proceedings and Evidence* (See Appendix "PUBL-6" in Issue No. 20).

At 10:44 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, MARCH 26, 1992

(31)

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:02 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chairman, Jean-Robert Gauthier, presiding.

*Members of the Committee present:* Eugène Bellemare, Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Guy Saint-Julien, Jack Whittaker, Douglas Young.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Richard Domingue and Michelle Salvail, Research Officers.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Denis Desautels, f.c.a., Auditor General; Ronald M. Warme, Deputy Auditor General; Raymond Dubois, Deputy Auditor General; D. Lawrence Meyers, Deputy Auditor General.

The Order of Reference dated February 27, 1992, relating to the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 1993, being read as follows:

*Ordered,*—That Vote 30 under FINANCE be referred to the Standing Committee on Public Accounts.

## PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 24 MARS 1992

(30)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à huis clos à 9 h 02, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Jean-Robert Gauthier (*président*).

*Membres du Comité présents:* Eugène Bellemare, Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Guy Saint-Julien, Jack Whittaker, Douglas Young.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Richard Domingue et Michelle Salvail, attachés de recherche.

*Témoins: Du Bureau du vérificateur général du Canada:* Denis Desautels, f.c.a., vérificateur général; Ron Thompson, vérificateur général adjoint; Jeff Greenberg, directeur, Opérations de vérification.

Conformément à l'alinéa 108(3)e), le Comité reprend l'examen de l'information fournie au Parlement.

Le vérificateur général, Ron Thompson et Jeff Greenberg font chacun un exposé puis répondent aux questions.

Il est convenu,—Que la lettre du vérificateur général au président du Comité, datée du 23 mars 1992, de même qu'un document intitulé «Commentaires détaillés du vérificateur général à la position du Syndicat canadien des employés professionnels et techniques présentée au Comité permanent des comptes publics le 19 mars 1992», figurent en annexe aux *Procès-verbaux et témoignages* du jeudi 19 mars 1992 (voir Appendice «PUBL-6» dans le fasc. n° 20).

À 10 h 44, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 26 MARS 1992

(31)

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à 9 h 02, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Jean-Robert Gauthier (*président*).

*Membres du Comité présents:* Eugène Bellemare, Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Guy Saint-Julien, Jack Whittaker, Douglas Young.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Richard Domingue et Michelle Salvail, attachés de recherche.

*Témoins: Du Bureau du vérificateur général du Canada:* Denis Desautels, f.c.a., vérificateur général; Ronald M. Warme, sous-vérificateur général; Raymond Dubois, sous-vérificateur général; D. Lawrence Meyers, sous-vérificateur général.

Lecture est donnée de l'ordre de renvoi du 27 février 1992 portant sur l'étude du Budget des dépenses pour l'exercice prenant fin le 31 mars 1993:

*Il est ordonné,*—Que le crédit 30, sous la rubrique FINANCES, soit renvoyé au Comité permanent des comptes publics.



The Chairman called Vote 30.

The Auditor General made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 10:41 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Clairette Bourque

*Clerk of the Committee*

Le président met en délibération le crédit 30.

Le vérificateur général fait un exposé puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

À 10 h 41, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*La greffière du Comité*

Clairette Bourque



[Text]

**EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, March 26, 1992

• 0903

**Le président:** À l'ordre, s'il vous plaît.

Nous sommes réunis ce matin pour étudier les prévisions budgétaires du Bureau du vérificateur général en vertu de l'ordre de renvoi de la Chambre daté le 27 février 1992: le Budget des dépenses principal 1992-1993, crédit 30 sous la rubrique Finances.

Du Bureau du vérificateur général, nous recevons M. Desautels, le vérificateur général, M. Ronald M. Warne, sous-vérificateur général, M. Raymond Dubois, sous-vérificateur général, et M. Lawrence Meyers, sous-vérificateur général. Bienvenue, monsieur Desautels. Je vous invite à faire votre déclaration d'ouverture.

**M. Denis Desautels (f.c.a., vérificateur général du Canada):** Merci, monsieur le président.

Avant de commencer mes remarques, j'aimerais ajouter à ce que vous venez de dire au sujet de mes collègues. M. Warne est responsable de tout le côté administratif à notre Bureau, soit les ressources humaines et tout le soutien nécessaire à nos opérations de vérification. MM. Meyers et Dubois, quant à eux, sont responsables de nos opérations de vérification comme telles. Ce sont eux qui sont responsables de livrer le produit dont vous discutez ici, à ce Comité.

Permettez-moi maintenant de passer au Budget des dépenses de mon Bureau. Nous avons demandé 59.9 millions de dollars pour mener à bien notre programme de 1992-1993. Ce montant reflète la réduction de 3 p. 100 qui constituait notre contribution au programme général de restrictions annoncé l'an dernier et qui a maintenant été déduite de notre budget de base.

Ultérieurement, nous avons décidé de notre plein gré de retrancher 470,000\$ de plus de notre budget 1992-1993. Cette somme, bien qu'encore incluse dans les 59.9 millions de dollars demandés pour 1992-1993, sera mise de côté en vue de devenir périmée.

• 0905

Nous prévoyons donc dépenser 59.4 millions de dollars en 1992-1993, ce qui représente une augmentation de 2 p. 100 par rapport au Budget de 1991-1992 rajusté, bien sûr, pour tenir compte des restrictions survenues au cours des deux exercices. J'aimerais également signaler qu'au cours des six derniers exercices, les coûts non salariaux de notre Bureau n'ont fait l'objet d'aucune augmentation pour tenir compte de l'inflation. Je souligne ces points simplement parce qu'ils démontrent, je crois, que nous avons assez bien géré nos ressources à un moment où notre travail de vérification continuait de s'accroître.

L'une des questions que l'on a posées aux représentants de mon Bureau et à mes prédécesseurs est la suivante: Jusqu'où nos vérifications doivent-elles aller? Quand en a-t-on fait suffisamment?

[Translation]

**TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 26 mars 1992

**The Chairman:** Order, please.

This morning, we are going to review the Estimates of the Auditor general's office pursuant to the Order of Reference of the House dated February 27 1992, and in accordance with consideration of the Main Estimates 1992-1993, Vote 30, under Finance.

From the Office of the Auditor General of Canada, we welcome Mr. Desautels, the Auditor General, Mr. Ronald M. Warne, Deputy Auditor general, Mr. Raymond Dubois, Deputy Auditor General, and Mr. Lawrence Meyers, Deputy Auditor General. Welcome, Mr. Desautels. I would invite you to proceed with your opening statement.

**Mr. Denis Desautels (f.c.a., Auditor General of Canada):** Thank you, Mr. Chairman.

Before I proceed, I would like to add to what you just said about my colleagues. Mr. Warne is in charge of all the administrative aspects of our Office, that is Human Resources and all support required for our auditing operations. As for Mr. Meyers and Mr. Dubois, they are in charge of our auditing operations as such. They are responsible for delivering the product which you are reviewing here in the Committee.

Now to my Estimates. We asked for \$59.9 million to carry out our program for 1992-93. This level reflects the 3% cut which was my Office's contribution to the general restraint program announced by the government last year and which has now been taken out of our base.

Subsequently, we have volunteered another reduction of \$470,000. That amount, while included in the \$59.9 million I just mentioned for 1992-93, will be set aside in a frozen reserve and allowed to lapse.

Our planned expenditures for 1992-93 then, will be \$59.4 million, or a 2% increase from 1991-92 after adjusting for restraint measures in both years. I would also like to point out that we have had no increases for inflation on our non-salary costs for the last six years. I make these points because I think it shows that we have managed our resources reasonably well during a time when our audit universe continued to grow.

Of the questions officials of my Office as well as my predecessors have been asked is: "How far should we go in our auditing? How much auditing is enough?"



## [Texte]

Dans notre Partie III, nous traçons un aperçu des divers facteurs externes qui influent sur le travail du Bureau. Dans nos travaux de vérification, nous devons non seulement nous laisser guider par les volontés que le Parlement nous transmet par vous, le comité de vérification du Parlement, mais aussi exercer notre jugement professionnel. En outre, pour exercer notre jugement, nous devons tenir compte des normes de vérification établies par notre profession et des principes comptables généralement reconnus.

En vertu de la loi, nous devons formuler une opinion sur les états financiers du gouvernement du Canada, ainsi que sur ceux des sociétés d'État, des administrations territoriales et de divers autres organismes. Ceci, à lui seul, nécessite 19 millions de dollars. Ensuite, il faudra dépenser 4 millions de dollars pour les examens spéciaux de sociétés d'État. Il s'agit encore une fois d'une exigence juridique qui oblige à faire un examen spécial des sociétés d'État sur une période de cinq ans.

Les travaux de corroboration et autres travaux annuels, notamment les travaux de vérification de la conformité aux lois et règlements, absorbent donc en tout environ la moitié de nos ressources.

The other half of our resources are for the value-for-money aspect of our mandate. This area provides us with some latitude to use our judgment as to how much auditing is enough. However, back in 1979 the second report of this committee to the House of Commons endorsed a comprehensive audit for each government entity at least once in the life of a Parliament, or every four to five years. My predecessors took on the challenge.

Over the intervening years it became obvious that this could not be done. The result is that since 1978 the value-for-money audit cycle has consistently lengthened. This is not to say that about five years is the optimum cycle. Indeed, depending on its size and complexity, a government organization may not need a cycle shorter than eight or nine years.

However, a reasonable cycle must be established. Our office has dealt with what I believe is a reasonable cycle to strive for and maintain. There is no average cycle. Instead, each organization was considered, using many separate factors. This means doing enough value-for-money auditing in a given organization, based on our assessment of risk and recognizing our limited resources.

How much of this auditing is enough is difficult to measure. We do what we can with the resources put at our disposal by Parliament. This becomes increasingly difficult as the need for EDP auditing and other specialized disciplines becomes more pronounced and we are required to maintain leading-edge expertise. Value-for-money auditing is really the only area where I have some discretion to cut back in the short term. The result of cut backs of our work in that area

## [Traduction]

In our Part III, we outlined various external factors which affect the work of the Office. Not only must we be guided by the wishes of Parliament through you, the Parliament's audit Committee, but we must also exercise professional judgment in doing our audit work. Moreover, this judgment must be exercised taking into account our profession's audit standards and generally accepted accounting principles.

By law, we must provide an opinion on the financial statements of the Government of Canada as well as Crown corporations, the Territorial governments and various other agencies. This alone requires \$19 million. A further \$4 million will be used to perform Special Examinations on Crown corporations. Again, this is a legal requirement with Crown corporations having to be covered over a five-year cycle.

This attest work together with other annual work including auditing for compliance consumes about half my resources.

L'autre moitié de mes ressources est consacrée aux vérifications de l'optimisation des ressources prévues par mon mandat. C'est dans ce domaine qu'il me reste une certaine latitude pour juger jusqu'où nos vérifications doivent aller. Toutefois, en 1979, dans son deuxième rapport à la Chambre des communes, le Comité des comptes publics a approuvé la proposition selon laquelle chaque entité du gouvernement devait faire l'objet d'au moins une vérification intégrée au cours d'une législature, ou tous les quatre ou cinq ans. Mes prédécesseurs ont accepté le défi.

Entre temps, il est devenu évident que ce défi était impossible à relever. Résultat: depuis 1978, le cycle des vérifications de l'optimisation des ressources s'est considérablement allongé. Cela ne veut pas dire qu'un cycle d'environ 5 ans est le cycle optimal. En effet, un cycle de 8 ou 9 ans peut être suffisant pour une organisation gouvernementale. Tout dépend de la taille et de la complexité de l'organisation.

Toutefois, il faut établir un cycle raisonnable. Mon Bureau a élaboré ce qui, à mon avis, constitue un cycle qu'il est raisonnable de chercher à atteindre et de maintenir. Il n'y a pas de cycle moyen puisque chaque organisation a été étudiée à la lumière de nombreux facteurs distincts. Ainsi, il faudra faire un nombre approprié de vérifications de l'optimisation des ressources en se fondant sur notre évaluation du risque et en tenant compte de nos ressources limitées.

Il est difficile de mesurer jusqu'où on peut aller en vérification de l'optimisation des ressources. Nous devons faire ce que nous pouvons avec les ressources que le Parlement met à notre disposition. Notre tâche est de plus en plus difficile vu la nécessité accrue de faire des vérifications dans un cadre informatique et celle de s'adonner à des disciplines spécialisées ainsi que la nécessité de rester à la fine pointe de la technologie. La vérification de l'optimisation

## [Text]

will be a continued lengthening of the audit cycle. Nonetheless, I'm looking at other initiatives, including total quality management, to help us minimize the consequences of reductions in our resources.

In that regard, my office is launching its own total quality management or quality improvement initiative. Our challenge is to look at our organization and the products and services we provide. We then must make any changes needed to improve upon the things we do and the efficiency with which we do them. My own private sector experience has convinced me that there are gains that we can make.

• 0910

To this end, a number of initiatives have arisen in departments, as a direct result of PS 2000 and in response to the need to maintain or improve service with fewer resources. My office has more than a passing interest in what is happening around us.

Comme je l'ai souligné, nous aussi, nous faisons face à la réalité des compressions et nous devons trouver des façons d'être plus productifs. Pour maintenir notre propre crédibilité aux yeux des entités que nous vérifions, nous devons bien mener notre propre barque.

Par exemple, nous avons déjà pris l'initiative de réduire notre effectif de la catégorie de gestion. L'an dernier, j'ai déclaré que j'espérais réduire de 10 p. 100 le personnel de la catégorie de gestion de mon Bureau en l'espace d'un an. J'ai toutefois fait cette déclaration avant d'avoir fait une analyse approfondie du dernier programme important de restrictions.

Les mesures d'incitation à la retraite anticipée et les mesures habituelles de cessation d'emploi doivent être financées à même le budget d'après les restrictions. Par conséquent, nous visons désormais une réduction de 10 p. 100 d'ici 1993-1994. En consultant le Budget des dépenses, vous verrez que nous avons l'intention de retrancher sept autres postes de la catégorie de gestion en 1992-1993. Depuis que ce Budget des dépenses a été préparé, nous avons encouragé d'autres employés de la catégorie de gestion à prendre leur retraite, et nous avons aussi réussi à les convaincre. Notre objectif de 10 p. 100 pourrait être atteint dans le nouveau délai que nous nous sommes fixé, et ce, à des coûts raisonnables pour le contribuable.

Nous avons toujours eu l'habitude de chercher à obtenir des fonds supplémentaires lorsque nos responsabilités de vérification augmentaient. Nos responsabilités dans ce domaine pourraient augmenter de nouveau en 1992-1993, en raison des travaux prévus pour les programmes de réduction de la dette et de contrôle des dépenses. Toutefois, avant de demander des fonds supplémentaires, je dois évaluer toutes les répercussions du dernier budget du ministre des Finances.

Le ministre a identifié un groupe d'organismes qu'il souhaitait éliminer, fusionner ou privatiser. C'est notre Bureau qui est responsable de la vérification de la plupart de ces organismes. Au moment de la dissolution d'une

## [Translation]

des ressources constitue, à vrai dire, le seul domaine où je peux exercer un certain pouvoir discrétionnaire pour faire des compressions à court terme. Résultat de la réduction de notre travail dans ce domaine. Le cycle des vérifications continuera de s'allonger. Néanmoins, j'étudie d'autres solutions, notamment la gestion de la qualité totale, de façon à nous aider à réduire au minimum les conséquences des compressions de nos ressources.

Dans cet esprit, mon bureau lance son propre projet de gestion de la qualité totale ou d'amélioration de la qualité. Le défi consiste à examiner notre organisation ainsi que les produits et les services que nous fournissons. Ensuite, nous devons apporter les changements nécessaires à l'amélioration de nos activités et de notre efficacité. Mon expérience du secteur privé m'a convaincu qu'il y a des gains à réaliser.

À cette fin, un certain nombre d'initiatives ont vu le jour dans des ministères, comme résultat direct de Fonction publique 2000 et comme réponse à la nécessité de maintenir ou d'améliorer le service avec moins de ressources. Mon bureau nourrit un intérêt plus que passager pour ce qui se passe autour de nous.

As I have mentioned, we to face the reality of tight resources and we have to find ways to be more productive. To maintain credibility with those we audit, we must keep a well run organization ourselves.

For example, we have already taken the initiative to make reductions in our management category. While I stated last year that I hoped to see a 10% reduction in my management category over the course of one year, that was before we had done any in-depth analysis of the impact of the latest major restraint programs.

Early retirement incentives and regular severance packages must be paid from my post-restraint budget funds. Accordingly, we have now targeted a 10% reduction by 1993-94. You will see from these Estimates that we plan to reduce our management category by seven during 1992-93. Since this Estimates document was prepared, we have encouraged additional management category personnel to retire. This has met with success. Our 10% target over this new time-frame may be achieved, and at reasonable cost to the taxpayers.

We have also traditionally sought extra funds when our audit responsibilities increased. They may increase again in 1992-93 as a result of anticipated audit work on the debt reduction and expenditure control programs. However, before I seek any additional funding, I must assess the impact of the recent budget brought down by the Minister of Finance.

The Minister identified a series of organizations which may be eliminated, merged or privatized. Our Office audits most of these. When an organization is wound up, there is usually an increase in audit work at the time of wind-up.



[Texte]

organisation, il se produit habituellement un accroissement de travail de vérification, mais après cette période, mes coûts devraient diminuer, ce qui compenserait, dans une certaine mesure, les augmentations du volume de travail dont j'ai parlé tout à l'heure et aiderait à atténuer le problème de l'allongement du cycle des vérifications dont j'ai également parlé.

I would like now to briefly turn to the form of the estimates itself and in particular to my own part III.

At our meeting on Tuesday, we gave the committee an update on our information for Parliament audits. As a result of this audit, we expect to be making some suggestions to government about the form and content of departmental reporting, including the part III of the estimates. We have not, however, made any changes in our own document for this year.

This document was prepared in fall 1991 and many of the changes we may be suggesting were not formulated at that time, but we decided to prepare our part III in accordance with the Office of the Comptroller General policies for one more year.

I intend to take a fresh look at our 1993-94 part III with a view to incorporating findings and recommendations coming out of our information to Parliament audit.

Finally, I would like to comment on the effectiveness of our office. Due to the nature of our work, effectiveness is, at best, difficult to measure. If there is a measure, it is probably the consequences of our work. Have we made a difference is a question we ask ourselves continuously.

You, your parliamentary colleagues and the tax-paying public will want to know that what the government reports as having been spent or raised in revenues is correct. This is also the case for crown corporations. The work that our office does on the public accounts and crown corporations gives those figures the element of integrity I think you rely on.

You will also want to have some assurance that spending is within the ambit of the authority specified in the appropriations you vote to departments. We spend over \$6 million checking to see that it is. If it is not, we report it to you.

Our office works with this committee as it examines my annual report to the House. Based on this joint effort, your committee makes reports to the House which provide an impetus for better management. Even when observations are of a nature that they do not end up in my annual report, the very possibility that they might puts our recommendations for improvements high on departmental agendas. This is what we call being a permanent positive force. The very presence of our auditors in departments is also a deterrent to irregularities that might lead to waste, misappropriation, or fraud.

[Traduction]

Beyond that, I would expect to see a reduction in my audit costs which would offset to some extent the increased workload that I referred to earlier and help recover some of the slippage in the audit cycle which I have already mentioned.

J'aimerais maintenant parler brièvement de la présentation même du budget des dépenses, et, en particulier, de ma propre Partie III.

À notre réunion de mardi, nous vous avons mis au courant de l'état d'avancement de notre projet de vérification de l'information destinée au Parlement. Par suite de ce projet, nous prévoyons soumettre au gouvernement des propositions au sujet de la forme et du fond des rapports ministériels, y compris la Partie III du Budget des dépenses. Nous n'avons toutefois apporté aucune modification à notre propre document pour cette année.

Ce document a été préparé à l'automne de 1991 alors que bon nombre des changements que nous pourrions suggérer au gouvernement n'étaient pas encore formulés. Nous avons donc décidé de préparer la Partie III de 1992-93 conformément aux politiques du Bureau du contrôleur général.

J'ai l'intention de jeter un regard neuf sur la Partie III de 1993-1994 afin d'y incorporer les constatations et les recommandations que nous aurons formulées à la suite de notre projet de vérification de l'information destinée au Parlement.

Pour terminer, j'aimerais formuler quelques commentaires sur l'efficacité de mon bureau. En raison de la nature de notre travail, l'efficacité est au mieux difficile à mesurer. S'il est possible d'en faire la mesure, c'est probablement au niveau des conséquences de nos travaux qu'une telle mesure se situe, c'est-à-dire, avons-nous fait une différence? C'est une question que nous n'arrêtons pas de nous poser.

Vous, comme vos collègues du Parlement et les contribuables, voudrez savoir que les montants des dépenses et des recettes déclarées par le gouvernement sont exacts. C'est aussi le cas pour les sociétés d'État. La vérification à laquelle mon Bureau soumet les Comptes publics et les sociétés d'État donne aux montants qui y sont déclarés la dimension d'intégrité sur laquelle, j'en suis sûr, vous comptez.

Vous voudrez également avoir une certaine assurance que les dépenses ont été faites en deçà des limites établies par les crédits qui ont été accordés aux ministères. Je dépense plus de 6 millions de dollars pour y arriver. S'il y a dépassement, je vous en fais rapport.

Mon Bureau travaille de pair avec votre comité pour examiner le rapport annuel que je dépose à la Chambre. Grâce à cette collaboration, votre comité présente des rapports à la Chambre qui donnent l'impulsion nécessaire à l'amélioration de la gestion. Même lorsque les observations que je formule sont d'un caractère tel qu'elles ne sont pas incluses dans mon rapport annuel, la seule possibilité qu'elles pourraient s'y trouver donne du poids aux améliorations que je recommande aux ministères. C'est ce qu'on appelle une «force positive permanente». La seule présence de vérificateurs de mon Bureau dans les ministères constitue une force de dissuasion de nature à prévenir des irrégularités qui pourraient entraîner du gaspillage, des détournements de fonds ou des fraudes.



[Text]

• 0915

Nous nous préoccupons aussi beaucoup des suites données aux divers rapports et recommandations que nous présentons à la Chambre, aux ministres et, dans le cas des sociétés d'État, aux conseils d'administration. Ce sont là de véritables indicateurs de notre efficacité. C'est pourquoi je m'intéresse aux mesures qui seront finalement prises par suite de notre dernier rapport annuel, et à leur pertinence, afin de pouvoir juger si nous avons obtenu des résultats satisfaisants.

Même si tous ces facteurs que je viens d'énumérer aident à décrire l'efficacité de mon Bureau, ils ne peuvent pas nécessairement être mesurés dans un sens quantitatif traditionnel.

Voilà, monsieur le président, qui termine mon commentaire d'introduction. Mes collègues et moi serons très heureux de répondre à toutes vos questions. Merci.

**Le président:** Merci, monsieur Desautels. Comme d'habitude, on va commencer par M. Young. Monsieur Young.

**Mr. Young (Acadie—Bathurst):** It must be difficult, because we're looking for measurable efficiency and effectiveness everywhere else in government, to assess your own performance on this.

I want to approach this from a somewhat different point of view than we've used in other circumstances with other departments or agencies of government. It's difficult for us, because we tend to ask for more rather than less, to be terribly picky about how you spend your money. I want to ask a couple of questions about how you can influence effectiveness and efficiency in this way.

Since we're concerned with how we spend money and how we account for the moneys voted by Parliament and spent by various government departments, are you in a position, with the resources you have available to you, to assess the structure that's in place right now to deal with both the management of the expenditures through Treasury Board and the Comptroller General, and the accountability that is required?

I want to know because I want to come back to my point here. We're asking departments and agencies of government to cut back, but I for one am still not convinced that the structure of Treasury Board and the Comptroller General is effective or efficient. Is there any way the Auditor General can look at exactly what's taking place there?

We brought in that system some years ago and instead of stabilizing, it's growing. As I understand it, the Comptroller General is taking over pensions and so forth. Are you able to assess the efficiency of the structures that are now in place in terms of being able to prepare the expenditure plan for the government, through Treasury Board, and deal with it on a day-to-day basis through the Comptroller General? And then we have the Auditor General coming in as our back-up and looking at all of it. It seems to me that there's a lot of opportunity for some in-depth analysis as to the effectiveness of that system.

[Translation]

We are also very concerned about what happens to our various reports and recommendations made to the House, to ministers, and, in the case of Crown corporations, to boards of directors. These are real indicators of our effectiveness. This is why I am interested in the action that will ultimately will be taken as a result of our latest annual Report and in the appropriateness of the responses. That will help assess whether we have attained satisfactory results.

While all of these things help to describe the effectiveness of my Office, they cannot necessarily be measured in the traditional quantitative sense.

That completes my opening statement, Mr. Chairman. My colleagues and I would be happy to respond to questions. Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Desautels. As usual, we will start with Mr. Young. Mr. Young.

**M. Young (Acadie—Bathurst):** Étant donné que nous recherchons partout ailleurs au gouvernement une efficacité et une efficience mesurable, il doit être difficile d'évaluer votre propre rendement à cet égard.

Je voudrais aborder cette question dans une perspective un peu différente de celle que nous avons employée en d'autres circonstances à l'égard d'autres ministères ou organismes gouvernementaux. Étant donné que nous avons toujours tendance à en demander plus que moins, il est difficile pour nous d'être extrêmement pointilleux sur la façon dont vous dépensez votre argent. Je voudrais vous poser une ou deux questions sur la façon dont vous pouvez influencer l'efficacité et l'efficience à cet égard.

Nous nous préoccupons de savoir l'usage qu'on fait des deniers publics et comment on rend compte des crédits votés par le Parlement et dépensés par les divers ministères gouvernementaux. Pouvez-vous, avec les ressources dont vous disposez, évaluer la structure dans laquelle s'inscrit actuellement la gestion des dépenses du Conseil du Trésor et du contrôleur général en ce qui a trait à cette obligation de rendre compte?

Je voudrais le savoir parce que c'est l'objet de ma question. Nous demandons aux ministères et aux organismes du gouvernement de réduire leurs dépenses. Cependant, pour ma part, je ne suis toujours pas convaincu que la structure du Conseil du Trésor et du contrôleur général est efficace ou efficiente. Le vérificateur général est-il en mesure d'examiner précisément ce qui se fait dans ces deux organismes?

Nous avons instauré cette structure il y a quelques années et, au lieu de se stabiliser, elle prend de l'expansion. Je crois savoir que le contrôleur général assume maintenant la responsabilité des pensions, etc. Êtes-vous en mesure d'évaluer l'efficacité des structures qui existent actuellement, selon lesquelles les plans de dépenses destinés au gouvernement sont préparés par le Conseil du Trésor et appliqués quotidiennement par l'entremise du contrôleur général? Ensuite, il est prévu qu'à l'étape suivante, le vérificateur général examine tout cela. Il me semble qu'il y aurait amplement matière à effectuer une analyse approfondie de l'efficacité de cette structure.



[Texte]

**Mr. Desautels:** I think the office of the Auditor General has the general capability to do that. In fact, in the past it has addressed some of these fundamental questions. When I say that I suppose I am referring to the 1970s when government-wide financial management and control studies were conducted by the Auditor General of the time. These were huge, difficult and expensive studies that you cannot afford to replicate very often.

The question you raise about whether or not we can assess how well the total structure that is presently in place really functions, I think is one we can address. In fact, we have an interest in that and we have recently started to re-examine all of this.

• 0920

Our office has asked that the first phase be conducted by a former public servant. The purpose of that first phase is to analyse what happened in the last two or three decades in previous attempts at reform of the Public Service. The study is essentially complete now, and we hope it will be ready for publication in the next few months.

To simply answer Mr. Young's question, yes, that's an area of interest to us. We are looking into it. We have the capability of doing that. We do not, though, have plans to redo the kinds of studies done in the 1970s. The advice of this committee would be useful to us if this were seen as a thing that should be done again. We could take that into consideration in our own planning, and we could then reassess the cost to this office.

We have also started some government-wide studies which will look at the fringes of that. For instance, one of these is a government-wide study on effectiveness evaluations in government. We are planning to have that in our 1993 report. This will look at the role everybody plays in government in effectiveness evaluations, including the role played by the Office of the Comptroller General. This is not dealing directly with your question, but the study will question some of the structures presently in place.

**Mr. Young:** While I hope as a committee we can look at it to see whether it should be done, I agree that the evolution of the structures in place now began a long, long time ago. They have now been in operation for a number of years. I am very concerned that at a time when PS 2000 suggests there has to be delegation or a devolution or a change in the way we report, the way we make decisions and so forth, that on the other hand there is a concentration in the Comptroller General, for example, so that you really don't know any more how Treasury Board and the Comptroller General function.

Mr. Chairman, rather than have the Auditor General decide this, I would hope that if there is a consensus on this committee, we should ask government—if the Auditor General has the resources and if the Auditor General's office is the appropriate vehicle to do this—that there be a thorough review of the system of managing expenditures and accounting for expenditures specifically looking at Treasury Board and the Office of the Comptroller General. Is this the

[Traduction]

**M. Desautels:** À mon avis, le Bureau du vérificateur général est habilité à entreprendre ce genre d'étude. En fait, il s'est déjà penché sur certaines de ces questions fondamentales dans le passé. En disant cela, je fais référence aux années 70, alors que le vérificateur général de l'époque avait effectué, à l'échelle du gouvernement, des études de gestion et de contrôle financier. Il s'agissait d'études coûteuses et compliquées qu'on ne peut se permettre de répéter très souvent.

Quant à savoir si nous sommes en mesure d'évaluer comment fonctionne vraiment la structure actuelle dans son ensemble, je pense que nous le pouvons. En fait, c'est un domaine qui nous intéresse et récemment nous avons commencé à réexaminer tout cela.

Notre bureau a demandé que la première phase de l'étude soit effectuée par un ancien haut fonctionnaire. L'objectif de cette première phase consiste à analyser les efforts menés depuis deux ou trois décennies pour réformer la Fonction publique. Cette étude est essentiellement terminée, et nous espérons qu'elle sera publiée d'ici quelques mois.

Pour répondre brièvement à votre question, monsieur Young, je vous dirai que c'est effectivement un domaine qui nous intéresse. Nous sommes habilités à étudier cela, et nous le faisons. Cependant, nous n'avons pas l'intention de refaire le genre d'études effectuées dans les années 70. Mais si le comité estime que ce genre d'exercice devrait être répété, il serait bon que le comité nous le fasse savoir. Nous pourrions tenir compte de ses vœux dans notre planification et réévaluer ce qu'il en coûterait à notre bureau.

Nous avons aussi amorcé, à l'échelle du gouvernement, certaines études dans des domaines périphériques. Ainsi, l'une de ces études porte sur les évaluations de l'efficacité au gouvernement et nous avons l'intention d'en inclure les résultats dans notre rapport de 1993. Nous examinerons le rôle que jouent tous les secteurs du gouvernement dans l'évaluation de l'efficacité, y compris celui du Contrôleur général. Ce n'est pas tout à fait ce que vous souhaitez, mais cette étude remettra en question certaines des structures actuelles.

**M. Young:** J'espère qu'en tant que comité, nous pourrions envisager l'opportunité d'une telle étude. Je conviens que l'évolution des structures actuelles a débuté il y a très longtemps. Elles fonctionnent depuis de nombreuses années maintenant. Ce qui me préoccupe c'est que d'une part, Fonction publique 2000 propose une délégation, une dévolution ou un changement dans le processus de prise de décision et de rapport et que, d'autre part, il y a une telle concentration de pouvoirs au Conseil du Trésor et au Bureau du contrôleur général qu'on ne sait plus vraiment comment ils fonctionnent.

Monsieur le président, au lieu de laisser la décision au Vérificateur général, je souhaite que le comité s'entende pour demander au gouvernement d'effectuer un examen exhaustif du système de gestion des dépenses et de responsabilités de ces mêmes dépenses au Conseil du Trésor et au Bureau du contrôleur général. Évidemment, cela suppose que le Bureau du vérificateur général ait l'instrument approprié pour mener à bien cet exercice et qu'il



[Text]

kind of system we should be maintaining with the kinds of guidelines and operating framework that exist when we are looking at the PS 2000?

I think it's something we should be addressing, and I would hope the Auditor General, as they look at the next few years, discusses the matter. I'm not in the business of writing your report, but I would hope this very serious question of how we account for and control the spending of \$160 billion is examined when we are asking everybody else to cut.

My feeling is that area is getting fatter and fatter and everybody else is being asked to cut—fatter maybe not just in so-called person-years and so forth, but in terms of control. We are asking people in the line departments to share responsibilities and pass responsibilities down, but at that level it's a different approach, in my view.

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, I have gone on record as saying that we will try to act as the conscience of PS 2000.

• 0925

PS 2000 calls for a fairly fundamental restructuring of the Public Service if it goes all the way with its initial intentions. This would include, for instance, delegation from the central agencies to the departments, and from the departments to the operations in the regions. We have already questioned how this is happening in some specific areas, but this is only looking at individual micro-problems that are occurring as a result of the implementation of PS 2000.

While we are doing that, I intend to keep an eye on the total picture and make sure the macro-aspect of this devolution effort makes sense. A proper balance between central controls and the roles of each of the respective central agencies makes sense in this new environment, this modern organization.

Through keeping an eye on the implementation of PS 2000, we should be able to provide this committee, I hope, with some useful observations on what is happening out in the field. That could be used as input by this committee for any action you wish to take.

**M. Saint-Julien (Abitibi):** À la page 23, à la section II du rapport, on parle des traitements et salaires. En 1990-1991, ils étaient de 34 millions de dollars et ils sont maintenant de 37 millions de dollars. Allez-vous respecter le gel 0-3-3?

**M. Desautels:** Monsieur le président, le Bureau a respecté de façon intégrale les directives qui ont été émises pour le reste de la Fonction publique concernant le gel des salaires. Les dépenses que vous voyez là reflètent l'application de la politique 0-3-3.

**M. Saint-Julien:** Si vous respectez la politique 0-3-3, pour donner un avantage à un employé, allez-vous le changer de section ou le reclassifier?

[Translation]

a les ressources voulues pour le faire. Est-ce cela le genre de système que nous souhaitons conserver dans le contexte du cadre opérationnel et des lignes directrices proposées dans Fonction publique 2000?

J'estime que nous devrions nous pencher là-dessus et j'espère que dans le cadre de la planification de ces travaux des quelques prochaines années, le Bureau de vérificateur général envisagera d'y accorder une place. Je ne suis pas là pour vous dicter votre rapport, mais j'espère que l'on jugera bon d'examiner les mécanismes de contrôle et de responsabilités liés à des dépenses de 160 milliards de dollars à un moment où nous demandons à tous les autres ministères et organismes de réduire leurs dépenses.

J'ai l'impression que ce secteur prend constamment de l'ampleur alors qu'on demande à tous les autres de se serrer la ceinture et je ne parle pas seulement d'années-personnes et d'autres dépenses mais aussi de contrôle. Nous demandons aux dirigeants des ministères responsables de partager leurs responsabilités, de les déléguer aux échelons inférieurs, mais dans le cas de ces deux organismes, je constate qu'on adopte une démarche différente.

**M. Desautels:** Monsieur le président, j'ai déjà dit publiquement que nous allons essayer d'être la conscience de Fonction publique 2000.

Si toutes les propositions de Fonction publique 2000 sont mises en vigueur, la fonction publique se verra imposer une restructuration fondamentale. Cette initiative comprendra, entre autres, la délégation des pouvoirs des organismes centraux aux ministères, ainsi que des ministères aux bureaux régionaux. Nous avons déjà étudié comment cela s'effectue déjà dans certains secteurs, mais notre étude était limitée aux petits problèmes qui découlent de la mise en vigueur de Fonction publique 2000.

J'ai aussi l'intention de garder le grand tableau en vue et de m'assurer que le projet global de dévolution de pouvoirs se réalise de façon logique. Il serait nécessaire d'avoir un bon équilibre entre les unités centrales et les diverses agences centrales dans le contexte de ce nouveau milieu de travail, cet organisme moderne.

En surveillant la mise en oeuvre de Fonction publique 2000, j'espère que nous serions en mesure de fournir à ce comité des constatations utiles sur ce qui se passe dans le milieu. Le comité pourrait utiliser ces renseignements lors de l'élaboration des mesures qui s'imposent.

**Mr. Saint-Julien (Abitibi):** On page 21 of section 2 of the report, you refer to salaries and wages. In 1990-91, those totalled \$34 million and now the total is \$37 million. Did you apply the 0-3-3 freeze?

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, the Office applied all the directives issued for the rest of the Public Service regarding the salary freeze. The expenditures you see there reflect the enforcement of the 0-3-3 policy.

**Mr. Saint-Julien:** If you followed the 0-3-3 policy, if you want to give an employee a benefit, will he have to change section or will he be reclassified?



[Texte]

**M. Desautels:** Il n'y a pas de changement quant à la politique de promotion du Bureau, si ce n'est que nous sommes encore plus restrictifs que par le passé quant aux promotions de personnel.

En plus de respecter la politique 0-3-3, comme je l'ai mentionné, nous cherchons également à réduire le nombre de personnes dans la catégorie de gestion. Une des façons de réduire le nombre de personnes dans la catégorie de gestion est de restreindre les nominations et les promotions à l'intérieur de l'organisation.

Donc, non seulement nous respectons de façon très stricte la politique 0-3-3, mais nous avons également restreint les promotions. Nous avons même imposé un gel sur l'embauche au Bureau.

**M. Saint-Julien:** Dans un autre ordre d'idées, en ce qui concerne les biens et services, à la page 23, on parle des transport et des communications. Il y a une augmentation. En ce qui concerne les frais de déplacement de vos employés au Canada et outre-frontières, vos employés voyagent-ils en classe économique?

**M. Desautels:** La politique du Bureau sur les déplacements est la même que celle suivie dans le reste de la Fonction publique. De plus, lorsque nous autorisons un déplacement, nous demandons aux gens de toujours s'assurer qu'ils ont cherché à obtenir le moyen de transport le moins coûteux.

À titre d'exemple, ma politique personnelle est de me déplacer en classe économique et même, à l'occasion, en classe excursion. Donc, même quand les gens ont droit, selon la politique, à une catégorie supérieure, on les encourage, lorsque cela n'implique pas un manque de confort et quand c'est parfaitement faisable, à voyager dans une classe plus économique.

• 0930

**M. Saint-Julien:** Justement, monsieur monsieur le vérificateur, vous êtes un exemple à suivre au Canada: vous voyagez en classe économique. J'ai vérifié et c'est vrai. Les contribuables l'apprécient. Vous donnez l'exemple et c'est important.

**M. Young:** On parle toujours de choses qu'on comprend.

**M. Saint-Julien:** Oui, ça va bien, surtout quand on voyage en classe économique.

En ce qui concerne les coûts de vérification et le nombre d'heures, on parle des sociétés d'État à la page 32. Une des sociétés d'État ayant eu beaucoup d'heures est la Société du crédit agricole. Est-ce qu'on fait chaque année une grosse vérification de la Société du crédit agricole? Est-ce qu'ils ont plus de problèmes? Est-ce que la vérification est plus longue?

**M. Desautels:** Monsieur le président, à la Société du crédit agricole, nous avons effectué l'année dernière un examen spécial en vertu de la Loi sur la gestion financière, qui exige un examen spécial une fois tous les cinq ans.

La Société du crédit agricole était la dernière des sociétés d'État à subir un tel examen spécial dans le premier cycle prévu dans la loi. C'est pour cela qu'elle est une des seules sociétés à apparaître dans cette colonne.

**M. Saint-Julien:** Parmi les plus gros ministères, on retrouve le ministère de la Défense nationale et le ministère des Approvisionnements et Services. Est-ce que cela arrive chaque année? On parle de la Défense nationale à la page 34.

[Traduction]

**Mr. Desautels:** There is no change in the Office's promotion policy, except that there are now greater restrictions to promoting staff.

Besides following the 0-3-3 policy, as I mentioned earlier, we are also trying to reduce the number of people in the management category. One way is to limit the number of appointments and promotions within the organization.

So not only are we very strict about following the 0-3-3 policy, we have also limited the number of promotions. We have also imposed a hiring freeze on the Office.

**Mr. Saint-Julien:** To move onto another matter, on page 21 under goods and services, there is reference to transportation and communications. There is an increase there. As for your employees' travel expenses for trips within Canada and abroad, do your employees travel in economy class?

**Mr. Desautels:** The Office's travel policy is the same as in the rest of the Public Service. Moreover, when we authorize someone to travel, we ask them to always try to use the least expensive means of transport.

For instance, I personally travel in economy class, and occasionally, I even go on excursion fare. So even if the policy allows for travelling in a better class, if at all possible and if the traveller will be just as comfortable, we encourage our employees to travel on a cheaper fare.

**Mr. Saint-Julien:** Exactly, Mr. Auditor General, you are a fine example to the rest of Canada: you travel in economy class. I checked and it's true. Taxpayers appreciate that. You are setting an example and that's important.

**Mr. Young:** We always talk about things we understand.

**Mr. Saint-Julien:** Yes, that's alright, especially when one travels in economy class.

As for the auditing costs and number of hours, on page 29, there is a list of Crown corporations. One which had a large number of hours is the Farm Credit Corporation. Do you do a major audit of the Farm Credit Corporation every year? Do they have more problems? Is the audit longer?

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, last year we did a special review of the Farm Credit Corporation in accordance with the Financial Administration Act, which stipulates a special review every five years.

The Farm Credit Corporation is the last crown corporation to undergo a special review in the first cycle provided for in the Act. That is why it is one of the few corporations to appear in that column.

**Mr. Saint-Julien:** Some of the largest departments are the Department of National Defence and Supply and Services Canada. Are they audited every year? Page 31 refers to National Defence.



[Text]

**M. Desautels:** De façon générale, monsieur le président, l'effort que nous déployons pour vérifier le ministère de la Défense nationale et d'autres ministères importants est relativement constant d'une année à l'autre. Nous avons des équipes attitrées à ces ministères et des ressources leur sont allouées au cours de notre propre processus budgétaire. Je peux dire que, dans le cas du ministère de la Défense nationale, l'équipe en place, peu importe qu'il y ait ou non un chapitre à produire au cours d'une année, a toujours un programme de travail pluriannuel qui fait que le niveau d'effort est relativement constant d'une année à l'autre.

**M. Saint-Julien:** Vous parlez dans votre déclaration des mesures d'incitation à la retraite anticipée.

Quand une personne a pris sa retraite et reçoit sa pension, est-ce qu'elle revient travailler à contrat chez vous? Est-il arrivé l'an passé que des employés recevant leur pension sont revenus travailler chez vous à contrat?

**M. Desautels:** Oui, cela arrive. Pour ce faire, nous suivons encore là les politiques qui s'appliquent à l'ensemble de la Fonction publique, qui visent à éliminer les abus de ce côté-là. Si une personne a pris sa retraite, on peut l'embaucher à contrat à l'intérieur de certaines limites, mais sa rémunération comme retraité ne peut pas dépasser un certain montant. Il y a un plafond.

Je peux demander à M. Warne d'élaborer sur la politique du gouvernement à cet égard, ainsi que sur la façon dont nous l'appliquons chez nous.

• 0935

**Mr. R.M. Warne (Deputy Auditor General, Professional and Administrative Services Branch, Office of the Auditor General of Canada):** Most of the people who retire really want to retire and they don't want to come back and work, but we have had several instances where we needed the individual for a particular operation. We paid him at the rate he was earning before he retired, plus the increases for his benefits amounting to about 16%. We divided that by the 1,500 hours we thought he would work for a year, and came up with an hourly rate which was virtually equal to what he was earning before he retired and no more.

**M. Saint-Julien:** Monsieur Desautels, combien de personnes ayant pris leur retraite sont revenues travailler à contrat? Quel a été le coût des contrats de ces personnes l'année passée, et qu'est-ce qui est prévu pour cette année?

**Mr. Warne:** In the 1991-92 year only one who was retired came back on contract, and the amount of his contract will not exceed \$75,000. For 1992-93, at this time there is only one individual we have to bring back because of a particular situation in one of our regions, and his contract will not exceed \$75,000.

**Mr. Whittaker (Okanagan—Similkameen—Merritt):** Mr. Desautels, you have been here almost a year now. I am sure it feels longer than that.

[Translation]

**Mr. Desautels:** Generally speaking, Mr. Chairman, the work we do to audit National Defence and other major departments remains fairly steady from one year to the next. We have special teams appointed to those departments and they are given the necessary resources when we prepare our own budget. In the case of the Department of National Defence, regardless of whether a chapter has to be prepared in a given year, there is a team on site that always has a multi-year work program, which explains why the workload is relatively constant from one year to the next.

**Mr. Saint-Julien:** In your statement, you refer to early retirement incentives.

Once a person has retired and is receiving a pension, can he or she work for you on contract? Last year, did any employees receiving their pension return to work for you on contract?

**Mr. Desautels:** Yes, that does happen. In cases like that, we follow the same policies as in the rest of the Public Service, to avoid any abuse. If a person has retired, he or she can be hired on contract within certain limits, but a retiree's compensation cannot go beyond a certain amount. There is a ceiling.

I could ask Mr. Warne to elaborate on the government's policy in that respect and explain how we implement it.

**M. R.M. Warne (sous-vérificateur général, Direction générale des services administratifs et professionnels, Bureau du vérificateur général du Canada):** La plupart des personnes qui prennent leur retraite veulent vraiment se retirer. Elles ne veulent pas revenir travailler. Cependant, il est arrivé à quelques reprises que nous ayons eu besoin d'avoir recours d'un ex-employé pour une activité particulière. À ce moment-là, nous la rémunérons au même taux qu'il touchait avant sa retraite, plus une augmentation au titre des avantages sociaux représentant environ 16 p. 100. Nous avons divisé cela par les 1,500 heures que nous avons estimé qu'il nous consacrerait pendant une année, ce qui nous a donné un taux horaire pratiquement équivalent à celui qu'il touchait avant sa retraite, sans plus.

**Mr. Saint-Julien:** Mr. Desautels, how many retired employees have come back to work under contract? How much did this contract work cost last year and what is the projected figure for this year?

**M. Warne:** Au cours de l'année 1991-1992, un seul employé à la retraite est revenu travailler à contrat, et le montant de son contrat ne dépassera pas 75,000\$. Pour ce qui est de 1992-1993, pour l'instant, il n'y a qu'une seule personne que nous avons réembauchée en raison de la situation particulière qui a cours dans une de nos régions, et son contrat ne dépassera pas 75,000\$.

**M. Whittaker (Okanagan—Similkameen—Merritt):** Monsieur Desautels, il y a maintenant presque un an que vous assumez vos fonctions. Je suis sûr que cela vous a semblé plus long.



[Texte]

**Mr. Desautels:** It seems like ten. No, it's been a good year.

**Mr. Whittaker:** You have come from the private sector and have worked in concert in the past with those in and around the government. Are the people of Canada getting value for their money from the Auditor General's office with 707 person-years and a budget of some \$60 million? I don't think there is any doubt in any of our minds, but the people of Canada may have some. Have you looked at it from the perspective of value for money?

**Mr. Desautels:** This is a very fundamental question, which I ask myself every day. I believe this Parliament and the Canadian taxpayers are getting good value for the roughly \$60 million being spent on the Office of the Auditor General.

In order to answer that question in an honest fashion, you have to do a number of comparisons to other situations. You have to try to judge the relative influence and impact of the work of the office, even though it is a subjective judgment.

For instance, if we make rough comparisons of what the Office of the Auditor General is costing the taxpayer versus what it is costing in other countries, there are some countries where it is costing less, but there are others where it is costing more. When we compare ourselves to our neighbour to the south, we are just about even. We take a 10:1 ratio that is normally applicable to Canada and the U.S. They have about ten times the head count we have here in Canada.

The amount of money you spend, whether it is \$60 million, \$30 million, or \$90 million, is only part of the question, as I may have indicated. More importantly is whether or not we have done good and useful work for that money.

Coming from the private sector as a new Auditor General, I have talked to a lot of people in and around government across the country. I have tried to properly appreciate the influence the Office of the Auditor General has on public administration generally, and also in terms of serving the general public in a sense that it is protecting or giving the general public some assurance that the institutions the public is supporting are reasonably well run.

• 0940

When I do that kind of exercise I feel quite good about what the Office of the Auditor General has done in the past and is presently doing, the positive influence it seems to have and the reputation it enjoys.

Maybe it is a long answer to a short question, but it is not necessarily an easy question to answer just like that. It is the kind of question I ask myself all the time. My answer is that I can tell the Canadian public and members of Parliament that I really believe they are getting good value for the \$60 million they are spending on our office. At the same time, I will tell them that we continue to have in place certain internal disciplines that will ensure that we are always

[Traduction]

**M. Desautels:** Il me semble que cela fait 10 ans. Je plaisante, j'ai connu une bonne année.

**M. Whittaker:** Vous venez du secteur privé et dans le passé, vous avez travaillé avec des intervenants gouvernementaux et para-gouvernementaux. Le Bureau du vérificateur général compte 707 années-personnes et dispose d'un budget de quelque 60 millions de dollars. Les Canadiens en ont-ils pour leur argent? Je ne pense pas que quiconque ici ait des doutes à ce sujet, mais il y a peut-être des Canadiens qui en ont. Avez-vous envisagé votre rendement dans la perspective de l'optimisation des ressources?

**M. Desautels:** C'est une question fondamentale, que je me pose tous les jours. Je pense que le Parlement et les contribuables canadiens obtiennent un rendement satisfaisant pour les 60 millions de dollars environ qui sont consacrés au Bureau du vérificateur général.

Pour répondre à cette question honnêtement, il faut établir un certain nombre de comparaisons avec d'autres organismes. Il faut essayer d'évaluer l'influence et les répercussions relatives du travail du Bureau, même s'il s'agit d'un jugement subjectif.

Ainsi, si nous faisons une comparaison approximative de ce que le Bureau du vérificateur général coûte aux contribuables, par rapport à ce qu'il coûte aux contribuables de certains pays étrangers, on constate que dans certains pays, les coûts sont plus élevés, alors qu'ils sont moins élevés dans d'autres. Lorsque nous nous comparons à notre voisin du sud, les coûts sont approximativement les mêmes. Notre ratio s'élève à 10:1, ce qui est normal pour le Canada et les États-Unis. Le bureau américain compte 10 fois plus d'employés que le nôtre.

Comme je l'ai sans doute déjà dit, les sommes que l'on dépense, qu'il s'agisse de 60, de 30 ou de 90 millions de dollars, ne représentent qu'un volet de l'équation. Ce qui importe le plus, c'est de savoir si nous avons effectué un travail utile et valable pour cette somme.

Ayant oeuvré dans le secteur privé avant d'assumer mes nouvelles fonctions de vérificateur général, je me suis entretenu avec un grand nombre de personnes un peu partout au pays, à l'intérieur comme à l'extérieur du gouvernement. J'ai essayé d'évaluer adéquatement l'influence qu'a le Bureau du vérificateur général sur l'ensemble de l'administration publique. Il faut aussi tenir compte que le bureau sert la population en général en ce sens qu'il la protège et lui donne l'assurance que les institutions qu'elle appuie sont raisonnablement bien gérées.

Je sors d'un exercice de ce genre plutôt satisfait du travail qu'a effectué dans le passé et qu'effectue aujourd'hui le Bureau du vérificateur général, de l'influence positive qu'il semble avoir et de son excellente réputation.

C'est peut-être une réponse longue à une courte question, mais il n'est pas nécessairement facile de répondre à une question comme celle là. C'est le genre de question que je me pose tout le temps moi-même. Tout ce que je veux dire à la population canadienne et aux députés du Parlement, c'est que je suis vraiment convaincu qu'il obtiennent un rendement satisfaisant pour les 60 millions qu'ils consacrent à notre bureau. Je peux aussi vous dire que nous

[Text]

trying to do better. No matter how well you are doing, you can always do better. That is the other thing we are trying to do all the time.

**Mr. Whittaker:** Perhaps one other comment that might be made is brought out in one of your exhibits, I think it is page 8. Figure 2 shows that over almost a ten-year period the staffing level has been fairly constant in the Auditor General's report. Perhaps we should highlight the fact that there is a perception often, not only within the Auditor General's department but other departments, that we are increasing substantially the staffing in these areas, and it is a growing bureaucracy that this graph shows your person-years have been fairly constant. The Auditor General's department is to be congratulated for increasing the workload while keeping the person-years fairly constant over that period.

I would like to get into something specific you said with respect to cycles. I understand that you cannot get an average cycle, some departments are audited more than others. How is the cycle set for any particular department? Is there a policy at all set for how you set a cycle of auditing within a department? I understand that some departments may only be audited on an eight or nine-year cycle, while others are audited perhaps more often. Could you give us an idea of how the cycles are set, how the departments are picked, and how you decide for your report each year, obviously in advance because it is in the estimates, as to what areas you are going to audit, what departments, and how they are chosen?

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, I will ask Mr. Meyers to answer that question, but before Mr. Meyers does answer the question, I would like to make a quick comment on something else Mr. Whittaker said on our person-years. I appreciate the observation, but I would also like to point out to the committee that it should realize that although we have been able to keep our person-years constant and we are still working at reducing those to the extent that we can, the fact of the matter is that we have gradually had to use more senior people and more technical people to carry out our work, given the increasing complexity of the environment in which we work.

We have been able to keep the person-years down and we are still working on that, but you have to realize at the same time we need a relatively more senior level of people to work in the environment of the 1990s.

**Mr. D.L. Meyers (Deputy Auditor General, Office of the Auditor General of Canada):** Thank you, Mr. Chairman and Mr. Whittaker.

[Translation]

continuerons d'exercer une discipline interne pour nous assurer que nous sommes toujours en quête d'excellence. Même si nous avons une très bonne feuille de route, on peut toujours l'améliorer. Et c'est ce que nous essayons toujours de faire.

**M. Whittaker:** L'un des tableaux qui figurent à la page 8, à savoir le Tableau numéro 2, m'incite à faire un autre commentaire. En effet, le tableau montre que sur une période de près de 10 ans, le niveau de dotation est demeuré assez constant au Bureau du vérificateur général. Je signale qu'on semble souvent croire que la dotation augmente sensiblement, non seulement au Bureau du vérificateur général, mais dans d'autres ministères également, et que la bureaucratie croît sans cesse. Cependant, ce tableau montre que le nombre d'années-personnes du bureau est demeuré constant. Il y a lieu de féliciter le Bureau du vérificateur général qui a réussi à absorber une charge de travail accrue tout en maintenant son niveau d'années-personnes constant au cours de cette période.

Je voudrais revenir sur ce que vous avez dit au sujet des cycles. Je comprends qu'il n'y ait pas de cycle moyen, certains ministères étant plus vérifiés que d'autres. Comment établit-on le cycle de la vérification pour un ministère en particulier? Existe-t-il une politique qui vous permet de déterminer le cycle de vérification d'un ministère? Je sais que certains ministères ne font l'objet d'une vérification qu'à tous les huit ou neuf ans, alors que d'autres sont vérifiés plus souvent. Pouvez-vous nous expliquer comment on établit les cycles, comment on choisit les ministères et comment vous décidez quels secteurs et quels ministères se retrouveront dans votre rapport chaque année. Manifestement, cette décision est prise à l'avance puisque ces renseignements figurent dans les prévisions budgétaires. Comment choisissez-vous ces ministères?

**M. Desautels:** Monsieur le président, je vais demander à M. Meyers de répondre à cette question, mais avant qu'il ne s'exécute, je voudrais revenir brièvement sur ce qu'a dit M. Whittaker au sujet de nos années-personnes. Je le remercie de ses commentaires, mais je tiens à faire une mise au point. Les membres du comité doivent comprendre que même si nous avons réussi à maintenir à un niveau constant nos années-personnes—d'ailleurs, nous faisons tout en notre pouvoir pour continuer de les réduire dans la mesure du possible—le fait est que graduellement, nous avons dû faire appel à un plus grand nombre de cadres et de techniciens pour mener à bien notre mission compte tenu de la complexité croissante du milieu dans lequel nous travaillons.

Nous avons réussi à maintenir autant que possible le nombre d'années-personnes et nous faisons encore des efforts en ce sens, mais il faut que vous compreniez que parallèlement, nous devons faire appel à des fonctionnaires de catégorie supérieure aptes à travailler dans le contexte des années 90.

**M. D.L. Meyers (sous-vérificateur général, Bureau du vérificateur général du Canada):** Merci, monsieur le président et monsieur Whittaker.



[Texte]

• 0945

First, we divided the government up by group, within the group by principals, and we've given them budgets. Then we asked the principals to examine both entities for which they'd been made responsible, such as the Department of Defence, or functions for which they may be responsible, such as effectiveness, and come back to us with a plan they think would be appropriate for that particular area of audit responsibility.

In preparing that plan, we've given them a set of guidelines. The two key words in the guidelines are audit-worthiness and auditability. How worthwhile is it for us to invest audit resources in this particular area?

They're instructed to look at things such as the total dollars spent to the total dollars collected; the total person-years, the size of the department, as it were; the economic impact of the department, because you might have a small department such as the Inspector General of Financial Institutions with a tremendous economic impact; the social impact of the program; the environmental impact of the program; and come to some idea of how audit-worthy it is.

They should look at the risk of something going wrong, because some programs such as possibly family allowances are relatively straightforward, while some other grant programs are discretionary and there's a much higher risk that something would go wrong, there's more judgment involved. So we ask them to bear in mind risk.

We ask them to bear in mind sensitivity. If there is something wrong or something that can be improved, would that be important to parliamentarians, to government, and would they be ready to invest in that improvement, or is it something they may already be aware of, and for a variety of reasons have decided is not a priority? So we ask them to look at sensitivity.

Then we ask them to look at auditability, which really is a question of whether we can audit it, because some things don't lend themselves to objective audit easily: how much is it going to cost to audit it; do we have the resources, and when can we deploy the resources to do it, because some of these audits require specialized resources. For example, in human resource management capital projects, we only have a limited number to deploy.

We have them come back to us with a plan that will propose a cycle, saying for this entity we propose to divide it up this way, to do these audits over this time horizon. That goes in front of what we call a budget challenge committee that Ray and I and Mr. Desautels sit on, and we question them on their judgment. It will also go in front of a report steering committee, who will look at our total annual report and ask how that will fit into our annual report as we see it.

[Traduction]

Premièrement, nous divisons le gouvernement en groupes auxquels nous assignons des directeurs, et nous leur donnons des budgets. On demande ensuite aux directeurs d'examiner les deux entités pour lesquelles ils sont responsables. Ça peut-être le ministère de la Défense, ou certaines fonctions comme l'efficacité. Ils doivent ensuite nous présenter un plan qui leur semble convenable pour ce champ particulier de vérification.

Pour préparer ce plan, ils s'appuient sur des lignes directrices fondées sur deux grands principes: l'opportunité de faire une vérification et la vérifiabilité. Dans quelle mesure est-il utile pour nous d'investir des ressources de vérification dans un domaine particulier?

On leur demande de s'intéresser notamment aux sommes dépensées par rapport aux sommes perçues, à la totalité des années-personnes, à la taille du ministère, le cas échéant, et à son incidence économique. En effet, il se peut qu'un petit ministère comme celui de l'Inspecteur général des institutions financières, ait une incidence économique marquée. On tient aussi compte des répercussions sociales ou écologiques éventuelles du programme. C'est ainsi qu'on se fait une idée de l'opportunité de faire une vérification.

Il faut aussi s'attacher au risque d'irrégularités. Certains programmes, comme celui des allocations familiales, sont relativement simples, alors que d'autres programmes de subventions sont discrétionnaires. Par conséquent, il y a beaucoup plus de risque d'erreur parce qu'on fait davantage appel au jugement. On leur demande donc de tenir compte du facteur risque.

Ils sont aussi tenus de prendre en considération le caractère critique d'un domaine. Ainsi, en cas d'erreur ou d'amélioration possible, est-ce un domaine important aux yeux des parlementaires et du gouvernement? Ces derniers seraient-ils disposés à investir dans des mesures correctives? Sont-ils déjà au courant des lacunes et, pour diverses raisons, ont-ils décidé que ce n'était pas une priorité? Nous leur demandons donc d'envisager le caractère critique d'un domaine.

Il faut aussi qu'ils prennent en compte la vérifiabilité. En effet, il faut se demander si nous pouvons faire une vérification car certains domaines ne se prêtent guère à une vérification objective. Il faut aussi savoir combien la vérification coûtera, si nous avons les ressources pour le faire et quand nous pourrions déployer ces ressources car certaines vérifications exigent des ressources spécialisées. Ainsi, nous avons un nombre limité de ressources à déployer en ce qui a trait à la gestion des ressources humaines de projets d'immobilisations.

Cela fait, nous demandons aux directeurs de nous soumettre un plan proposant un cycle. Ainsi, pour une entité donnée, ils peuvent proposer une répartition des vérifications sur une période donnée. Cette proposition est étudiée par ce que nous appelons dans notre jargon le comité de contestation du budget. Ray, M. Desautels et moi-même faisons partie de ce comité et nous les interrogeons au sujet du jugement qu'ils ont porté. La proposition est aussi soumise au comité de direction du rapport qui examine l'ensemble du rapport annuel et veut savoir comment cet élément s'inscrit dans le rapport annuel prévu.

[Text]

We look ahead five years with some degree of certainty, and beyond that quite vaguely. All we really decide is that there is something we should do that we haven't set a time for doing. We look ahead at the first two years quite firmly and we make commitments: we are going to do this audit. For 1993 we could tell you what audits we're going to do.

**Mr. Whittaker:** Are some departments being audited constantly? It seems to me, for instance, the Department of Defence is one you look at almost every year.

**Mr. Meyers:** In all the large departments, we have teams in place permanently. That would include the Department of Transport, Revenue Canada Taxation, Customs and Excise, National Defence—all the large ones we do on a continuous basis. They're just too large to do the whole department in one year.

For a smaller department like Statistics Canada, we might decide it's more efficient to go in once every seven years and do one relatively large audit.

**The Chairman:** Sorry, Jack, your time has expired. I'll come back to you.

**Mr. Whittaker:** If there's any more time, I'd love it. I've got all sorts of questions.

**The Chairman:** I have two short supplementaries. Has anybody ever done a comprehensive audit of your office, Mr. Desautels?

**Mr. Desautels:** There is, as you know, Mr. Chairman, an annual financial audit, a test audit. There is no requirement for a value-for-money or effectiveness audit of the Office of the Auditor General. There was one study carried out a few years back, I believe in 1987, by an independent consultant or examiner, Mr. Belbeck. I believe the general results of this study were reported to this committee.

This is something that is done strictly on the initiative of the office. When our act was passed back in 1977, the legislators chose not to incorporate that as a requirement in our legislation.

• 0950

**The Chairman:** You said you felt good about your present office, and I wondered if you'd feel better if you had a comprehensive value-for-money audit.

**Mr. Desautels:** I should add that we do have an internal process that does that. We have a post-audit quality review section in our office, which consists of five people who actually do this year in, year out, and report to me as to how they see our office functioning, the weaknesses sometimes and areas for improvement. I do have that feedback mechanism.

I also have another mechanism that we use on a more specific basis. We sometimes hire independent advisers to tell us how well we carry out a specific exercise or specific audit. As an example, we have somebody now looking into the efficiency with which we carrying out the audit of the accounts of Canada, the public accounts themselves. That person will be reporting to us in a few months.

[Translation]

Nous avons une bonne idée de ce que nous ferons d'ici les cinq prochaines années, mais au-delà, c'est assez vague. Nous nous bornons à décider de faire quelque chose, sans fixer d'échéance. Nos décisions sont fermes pour les deux premières années et nous prenons l'engagement de mener à bien telle ou telle vérification. Nous pourrions vous dire quelles vérifications auront lieu en 1993.

**M. Whittaker:** Y-a-t-il des ministères qui sont constamment vérifiés? Il me semble, par exemple, que vous vérifiez pratiquement tout les ans le ministère de la Défense.

**M. Meyers:** Nous avons des équipes en place de façon permanente dans tous les grands ministères, dont le ministère des Transports, Revenu Canada-Impôt, Douanes et Accise et la Défense nationale. Tous les grands ministères font l'objet d'un examen continu. Leur taille est telle qu'on ne peut étudier l'ensemble du ministère en un an.

Dans le cas d'un ministère de petite taille, comme Statistique Canada, nous pouvons décider qu'il est plus efficace d'en faire une vérification tous les sept ans, mais une vérification relativement vaste.

**Le président:** Je suis désolé, Jack, mais votre temps de parole est expiré. Je vous reviendrai plus tard.

**M. Whittaker:** Si nous avons le temps, j'en serais ravi parce que j'ai toutes sortes de questions à poser.

**Le président:** J'ai deux brèves questions supplémentaires. M. Desautels, a-t-on déjà fait une vérification intégrée de votre bureau?

**M. Desautels:** Comme vous le savez, monsieur le président, il se fait une vérification financière annuelle, une vérification par sondage. Le Bureau du vérificateur général n'est pas tenu de subir une vérification de l'optimisation des ressources ou de l'efficacité. Il y a quelques années, en 1987, je crois, un expert-conseil indépendant, M. Belbeck, a déjà effectué une étude du bureau. Je pense que les résultats généraux de cette étude ont fait l'objet d'un rapport au comité.

L'initiative de ce genre de chose revient strictement au Bureau. Lorsque la Loi sur le bureau du vérificateur général a été adoptée en 1977, les législateurs ont décidé de ne pas y intégrer cette exigence.

**Le président:** Vous avez dit que vous êtes satisfait de votre travail; je me demandais si vous seriez encore plus satisfait si l'on effectuait une vérification intégrée d'optimisation des ressources.

**M. Desautels:** Je voudrais souligner qu'un mécanisme de vérification à l'interne existe à cette fin: une section de cinq personnes est chargée de l'examen de la qualité après la vérification. Chaque année, elles me font rapport sur le fonctionnement du bureau, sur ses lacunes et sur les éléments à corriger. Il existe donc un mécanisme de contrôle.

J'ai également recours, mais de façon ponctuelle, à un autre mécanisme, à savoir des conseillers indépendants qui évaluent le succès d'une étude ou d'une vérification donnée. Par exemple, on étudie à l'heure actuelle l'efficacité de notre vérification des comptes publics du Canada. La personne chargée de cette évaluation me présentera ses conclusions d'ici quelques mois.



[Texte]

We have both an ongoing internal mechanism and specific assignments or studies that we hand out. Based on those two things, I have enough information for my own purposes as to how well the organization is going.

**The Chairman:** Does Parliament have that information? I don't want to prolong this. My question is simple. Do you intend to have one or do you not intend to have one?

**Mr. Desautels:** I'll give you a simple answer. I suppose my intention was to continue with our internal evaluations and specific reviews, and put in place, as I mentioned in my opening statement, an ongoing quality assurance program. I believe that in reporting the results of all of these activities back to this committee, Parliament will, through this committee, be in a position to know how good a job we're doing.

**Le président:** J'ai une question qui découle de la question de M. Whittaker portant sur le cycle des vérifications de l'optimisation des ressources. L'an passé, vous nous avez demandé 2 millions de dollars additionnels. Vous avez dit:

Par conséquent, depuis 1978, le cycle des vérifications de l'optimisation des ressources n'a cessé de s'allonger, atteignant 18 ans dans certains cas, notamment pour le ministère de la Défense.

C'est un ministère qui a intéressé et M. Saint-Julien et M. Whittaker. Vous avez demandé:

Pour remédier au prolongement inacceptable de cycles de vérification et se rapprocher du cycle qu'il juge nécessaire pour remplir son mandat, le Bureau aura besoin de la somme supplémentaire de 2 millions de dollars, à partir de 1991-1992.

Les cycles de vérification vont-ils toujours s'allonger ou si vous avez dans votre budget de cette année suffisamment d'argent pour continuer de faire cela de façon efficace?

**M. Desautels:** Les montants supplémentaires dont il est question dans nos crédits budgétaires de l'année précédente, nous ne les avons jamais eus. Même s'ils ont été approuvés, par la suite, il y a eu le gel et 3 p. 100 ont été retournés au Trésor public. Nous avons donc dû nous organiser sans cela.

Comme M. Meyers l'expliquait, au cours de l'année, nous avons révisé le plan de vérification de chacune des entités, dont celles qui auraient pu prendre jusqu'à 18 ans, et nous avons demandé aux responsables de refaire leur exercice de planification en resserrant un peu les critères et tout l'exercice. Le cycle maximum est maintenant très inférieur à cela. En moyenne, on se tient dans les huit ou neuf années. . .

• 0955

**Le président:** Huit à neuf?

**M. Desautels:** C'est un peu étirer les choses et c'est long, mais en identifiant les risques correctement, comme M. Meyers l'expliquait, on essaie d'avoir un cycle plus court dans les entités qui sont davantage à risque et qui intéressent davantage le Parlement, et un cycle peut-être plus long dans les entités où le risque est relativement minime.

**Le président:** Il n'y a pas de politique de recouvrement des coûts possible lorsque vous faites ces études extensives? Ne pourriez-vous pas demander de l'argent au client, comme le font tous les comptables dans le domaine privé?

[Traduction]

La vérification est assurée par un mécanisme permanent à l'interne ainsi que par des études ponctuelles. Ces deux mécanismes me fournissent les renseignements dont j'ai besoin pour évaluer le travail du bureau.

**Le président:** Est-ce que le Parlement a accès à ces renseignements? Je ne veux pas m'attarder sur cette question. J'aimerais simplement savoir si, oui ou non, vous allez effectuer une vérification d'optimisation des ressources?

**M. Desautels:** Ma réponse est très simple. J'ai l'intention de poursuivre les vérifications faites à l'interne et les études ponctuelles, et de mettre en place un programme permanent de gestion de la qualité totale que, comme je l'ai dit lors de ma présentation. Les résultats de toutes ces activités seront transmis à ce comité, et le Parlement sera, par conséquent, bien renseigné sur la qualité du travail que nous effectuons.

**The Chairman:** My question follows along the same lines as Mr. Whittaker's regarding value for money audit cycles. Last year, you asked us for an extra \$2 million. You said:

"Since 1978, the value for money audit cycle has consistently lengthened, reaching 18 years in some cases, including the Department of National Defence."

Mr. Saint-Julien and Mr. Whittaker were interested in that department. You went on to say:

"In order to reduce the unexpectedly long audit cycles and to ensure that they are of a reasonable length for the purposes of audit, the Office will require an additional \$2 million from 1991-92 on."

Will audit cycles continue to get longer or do you have enough money in this year's budget to continue to work efficiently?

**Mr. Desautels:** We never got the additional amounts mentioned in last year's budget. Although they were approved, they went back to consolidated Revenue Fund after the 3% freeze came in. We had to make do without that money.

As Mr. Meyers was saying, over the past year we have reviewed the audit plans for each entity, including those that might take up to 18 years. We asked those in charge also to review their planning and to tighten their criteria. The maximum cycle now is much shorter. On average, we are keeping to eight or nine years. . .

**The Chairman:** Eight to nine?

**Mr. Desautels:** That's stretching things a bit and it is long, but as Mr. Meyers explained, by correctly identifying the risks, we're trying to achieve a shorter cycle for higher-risk entities and for those of interest to Parliament, and perhaps longer cycles for lower-risk entities.

**The Chairman:** Isn't it possible to have a cost-recovery policy for these long studies? Couldn't you ask the client to pay, as is the case in the private sector?

[Text]

**M. Desautels:** Il y a des recouvrements de coûts dans trois ou quatre cas spécifiques, comme les vérifications d'organismes internationaux, mais il n'y a jamais eu de politique de recouvrer les coûts des ministères ou des sociétés d'État.

**Le président:** Vous n'avez jamais étudié cela?

**M. Desautels:** Cela a été étudié lorsque la Loi sur vérificateur général a été étudiée et adoptée, en 1977. À ce moment-là, les parlementaires ont décidé qu'il valait mieux ne pas le faire, et cela, pour deux raisons qui s'appliquent toujours aujourd'hui. D'une part, l'argent viendrait de la même poche, ce qui ne changerait pas grand-chose finalement. Deuxièmement, et c'était peut-être le facteur le plus important, on voulait donner au vérificateur général le plus d'indépendance possible vis-à-vis des entités qu'il vérifiait. N'ayant pas à négocier d'honoraires, il avait un degré d'indépendance supérieur à celui qu'il aurait eu autrement.

**Mme Bertrand (Brome—Missisquoi):** S'il fallait recouvrer ces coûts, cela créerait une autre bureaucratie.

Monsieur le vérificateur, j'ai plusieurs petites questions. Vous nous disiez que vous demandiez aux ministères d'avoir une certaine transparence dans l'information qu'ils nous donnent. Dans votre ventilation des dépenses du personnel, à la page 24, à l'item «contractuels», serait-il possible d'avoir l'échelle de traitements ainsi que le traitement moyen? C'est un complément à la question de M. Saint-Julien. Je ne vous demande pas de me donner des chiffres aujourd'hui. Je vous demande simplement si, dans un futur rapport, il serait possible d'inclure le traitement moyen dans la colonne de l'échelle des traitements et d'inscrire un chiffre à l'item «contractuels».

**M. Desautels:** Nous pourrions certainement faire cela, monsieur le président. Nous pourrions même fournir au Comité à une des prochaines réunions. . .

**Mme Bertrand:** Là, vous n'en avez qu'un. Un, ce n'est pas important, mais si jamais vous en avez plus. . . Excusez-moi. Le contractuel, c'est celui qui a pris sa retraite et que vous avez réembauché, mais vous avez quand même 81 contractuels au total.

**M. Desautels:** Nous avons l'équivalent de 81 contractuels. Le nombre de journées de contractuels que nous achetons dans une année est l'équivalent de 81 personnes à temps plein. Mais il y a beaucoup plus que 81 contractuels dans l'ensemble. Nous avons une échelle de rémunération de nos contractuels que j'approuve personnellement au début de chaque exercice financier, et je n'hésiterais pas à faire parvenir au Comité le détail de ces échelles.

**Mme Bertrand:** Je demande que ce soit indiqué dans un futur rapport. Là, il y a un blanc et on se demande: Qu'est-ce que c'est, ces salaires-là?

**M. Desautels:** Je pourrais ajouter que nous avons une limite annuelle par individu. Comme M. Warne le mentionnait tout à l'heure, nous ne payons pas plus de 75,000\$ au même individu dans une année.

**Le président:** Pourriez-vous envoyer l'échelle au greffier pour qu'on puisse la distribuer?

**M. Desautels:** Oui, certainement.

[Translation]

**Mr. Desautels:** We do recover costs but in three or four specific cases, such as international agency audits, but it has never been our policy to recover costs from government departments or Crown corporations.

**The Chairman:** Have you never looked into that?

**Mr. Desautels:** It was considered when the Auditor General Act was studied and passed, in 1977. At that time, Parliament decided that such a policy would not be advisable, for two reasons which still apply today. First, the money would come out of the same pocket anyway, which wouldn't really change anything. Secondly, and this is perhaps the most important reason, the intention was to establish the greatest arm's-length relationship possible between the Auditor General and the departments audited. Not having to negotiate a fee meant more independence for the Auditor General.

**Mrs. Bertrand (Brome—Missisquoi):** A cost-recovery policy would mean another level of bureaucracy.

Mr. Auditor General, I have a few short questions to ask you. You said that you ask departments to be forthcoming in the information they give you. In the breakdown of personnel expenditures on page 22, would it be possible to include the salary range and the average salary under the item "Contract"? That's a follow up to Mr. Saint-Julien's question. I am not asking you to give me any figures today. I just want to know whether it might be possible, in a future report, to include the average salary in the salary range column and to include a figure under "Contract"?

**Mr. Desautels:** We can certainly do that, Mr. Chairman. We could even make that available to the committee at one of its next meetings. . .

**Mrs. Bertrand:** You only have one here. That doesn't really matter, but if ever you have any more. . . I am sorry. A contract employee is someone who has retired and then been hired back. You still have a total of 81 contract employees.

**Mr. Desautels:** We have the equivalent of 81 contract employees. The number of contract employee days that we buy for the year is the equivalent of 81 full-time employees. However, we have a lot more than 81 contract employees. I personally approve pay ranges at the beginning of every financial year for our contract employees, and I would be pleased to give the details of these ranges to the committee.

**Mrs. Bertrand:** I am asking you to indicate this in your future reports. There is a blank here which leads us to wonder what those salaries are.

**Mr. Desautels:** I might add that we do have an annual limit per person. As Mr. Warne mentioned earlier, no one individual is paid more than \$75,000 a year.

**The Chairman:** Could you send the salary range to the clerk so that we can distribute it to members?

**Mr. Desautels:** Yes, of course.



[Texte]

[Traduction]

• 1000

**Mme Bertrand:** Je siège aussi au Comité qui révisé la Loi sur l'équité en matière d'emploi. Je me demandais si vous aviez une ventilation par groupe d'employés. Il y a quatre groupes désignés dans cette loi-là: les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les minorités visibles. J'en ajouterais une autre: les personnes de langue maternelle française. Pourriez-vous nous donner une ventilation de ces gens par groupe: gestionnaires, scientifiques et professionnels, administration, etc.?

**M. Desautels:** Monsieur le président, je peux dire au Comité immédiatement que nous faisons un suivi continu des objectifs qui ont été négociés entre le Bureau et l'ensemble de la Fonction publique en matière d'équité en emploi pour les différents groupes visés par la politique d'équité. Nous avons des rapports réguliers sur ces choses-là qui nous permettent de nous situer par rapport aux objectifs globaux du gouvernement. On pourrait certainement fournir une copie du dernier rapport au Comité, sans aucun problème. Je peux demander à M. Warne de nous donner une idée de ce que cela donne comme résultat, mais ma compréhension de la situation est que, dans toutes les catégories, nous excédons les objectifs qui nous avaient été donnés.

**Mme Bertrand:** Je ne veux pas avoir de chiffres aujourd'hui. Si on nous les produisait, ce serait suffisant. J'ajouterais quand même la catégorie des personnes de langue maternelle française, qui ne fait pas partie des groupes désignés dans la Loi sur l'équité en matière d'emploi.

Vos employés, qui font partie de la Fonction publique, sont soumis simplement aux directives du Conseil du Trésor. Ils ne sont pas soumis à la Loi sur l'équité en matière d'emploi. Il se pourrait que cela vienne l'année prochaine, dans l'une de nos recommandations. Actuellement, la loi couvre seulement les employés des agences fédérales. Les employés de la Fonction publique ne sont pas visés par cette loi-là actuellement; ils sont simplement soumis aux directives du Conseil du Trésor. Ces exigences pourraient changer à la Fonction publique au cours des prochaines années.

Vous avez des bureaux régionaux. À la page 16, vous parlez de la Direction générale des opérations de vérification dans les bureaux régionaux. Qu'est-ce qu'on fait dans un bureau régional? Où sont-ils, ces bureaux? Qu'est-ce que le vérificateur fait dans les bureaux régionaux?

**M. Desautels:** Monsieur le président, nous avons cinq bureaux régionaux: Halifax, Montréal, Winnipeg, Edmonton et Vancouver. Ces bureaux-là sont en place pour effectuer des travaux de vérification et servir des entités situées dans ces régions-là. À titre d'exemple, à Montréal, nous avons une trentaine de personnes, car il y a à Montréal des entités fédérales importantes à vérifier, notamment VIA Rail, la Banque fédérale de développement et les opérations de Radio-Canada. Dans chacune des villes où il y a des bureaux régionaux, il y a des entités fédérales et donc un ensemble de travaux à effectuer.

**Mrs. Bertrand:** I'm also a member of the committee reviewing the Employment Equity Act. I was wondering whether you had a breakdown by employee group. The Act designates four groups: women, native people, the disabled and the visible minorities. I would add another one: people whose mother tongue is French. Could you give us a breakdown of these people by group: management, scientific and professional, administrative, etc.?

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, I can inform the Committee right now that we are continually monitoring the goals that have been set as a result of negotiations between the Office and the Public service with respect to employment equity for the various groups targeted by the policy. We report regularly on these matters so that we see where we stand with respect to the government's overall objectives. We can of course provide the Committee with a copy of our last report. I could also ask Mr. Warne to give you an idea of what we have been doing, but it is my understanding that in every category, we have surpassed the goals that have been set for us.

**Mrs. Bertrand:** I don't want the figures today. It would be fine if you could provide us with that information later. I would have liked you to also include people whose mother tongue is French, a group which is not designated under the Employment Equity Act.

Your employees, who are members of the Public service, are subject only to Treasury Board directives, and not to the Employment Equity Act. This may change next year, since we have made that recommendation. As it stands, the legislation only covers employees of federal agencies. Public servants are not covered by it; they are subject only to Treasury Board directives. This may change however in the next few years.

You have regional offices. On page 15 you mentioned the Audit Operations Branch in the regions. What do regional offices do? Where are they located? What do auditors in these offices do?

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, we have five regional offices in Halifax, Montreal, Winnipeg, Edmonton and Vancouver. They carry out audits and serve entities in those regions. For example, there are about 30 people at our Montreal office, since there are some large federal agencies there to be audited, including VIA Rail, the Federal Business Development Bank and the French arm of the CBC. Each of the regional offices is located in a city where there are federal departments and agencies to be audited.

[Text]

En fait, dans les bureaux régionaux, nous avons seulement 85 personnes sur une masse totale de 625 employés à temps plein. Donc, nous sommes relativement centralisés. Si le gouvernement, avec Fonction publique 2000, réussit à réellement décentraliser la Fonction publique dans une certaine mesure, notre fonctionnement devra refléter cela dans la mesure où il est logique de le faire.

**Mme Bertrand:** Les coûts de tels bureaux régionaux sont-ils moins élevés que si si tout était centralisé ici et que vous envoyiez un vérificateur sur place? Je pense à l'*overhead*.

• 1005

**M. Desautels:** Cela se fait en partie par mesure d'économie, parce que cela réduit les déplacements de façon importante. Si tous les gens sont à Ottawa et qu'il faut les envoyer couvrir le reste du pays, cela coûte énormément cher en déplacements. En décentralisant ainsi les opérations, on peut réduire les frais de déplacement et augmenter un peu l'efficacité. Également, il est important de rapprocher nos gens des gestionnaires mêmes afin qu'ils puissent faire une vérification plus valable.

Pour moi, les bureaux régionaux sont une opération gagnant-gagnant. On peut faire un meilleur travail et réduire les coûts.

**Mme Bertrand:** C'est votre évaluation.

**M. Desautels:** Oui.

**Mme Bertrand:** Monsieur le vérificateur, à la page 20, on parle de l'efficacité du travail du Bureau. Vous dites:

Il est difficile d'évaluer quantitativement l'efficacité. Il est plus facile de la mesurer par les répercussions de ce travail.

Que voulez-vous dire par «les répercussions»? Est-ce en comparaisant souvent devant les comités et en amenant beaucoup de membres de votre personnel que vous mesurez l'efficacité de votre Bureau? Je suis toujours très impressionnée par le nombre de gens qui entourent un témoin quand il s'agit d'une étude. Je me demande toujours pourquoi ils viennent si nombreux.

**M. Desautels:** Premièrement, j'aimerais dire que je ne pense pas que tous les gens qui sont dans la salle, quand nous sommes ici, sont des gens du Bureau du vérificateur général. J'imagine qu'il y a d'autres observateurs. Les ministères, en général, sont très bien représentés. Non, madame Bertrand, ce n'est pas comme cela que nous mesurons notre efficacité.

**Mme Bertrand:** C'est un peu une blague.

**M. Desautels:** Une façon de le faire, et c'est une chose que nous faisons de façon continue, est de prendre n'importe lequel de nos rapports annuels et d'analyser ce qui se produit par la suite. Par exemple, en analysant de façon assez détaillée ce qui a suivi notre rapport de 1991 et ce qui viendra dans les mois à venir, on a une assez bonne idée de la pertinence de nos travaux et des résultats qu'il produit.

À titre d'exemple, dans notre rapport 1991, il y a une centaine de recommandations assez précises sur des choses qui doivent être faites. Au moment où on se parle, il y a déjà des corrections qui ont été apportées dans les ministères sur

[Translation]

In fact, only 85 of our 625 full-time employees are located in our regional offices. So you can see that we are quite centralized. If through Public Service 2000, the government is able to effectively decentralize some of its operations, then this will be reflected to an appropriate extent in our operations.

**Mrs. Bertrand:** Does it cost less to run the regional offices than it would to have everything centralized here and to send auditors across the country? I'm thinking about overhead costs.

**Mr. Desautels:** We do it partly to keep costs down, and partly because it reduces travel greatly. It would be extremely expensive if everyone was based in Ottawa and sent out to cover the rest of the country. We can reduce travel costs and improve our efficiency by decentralizing our operations. Also, our people can do a better job when they are closer to the managers they are auditing.

In my view, the regional offices are a win-win option because we can do a better job and keep costs down.

**Mrs. Bertrand:** That is your evaluation.

**Mr. Desautels:** Yes.

**Mrs. Bertrand:** Mr. Auditor General, you mention the efficiency of your Office on page 20,

The effectiveness of the Office's work is difficult to quantify, and it is better measured by its consequences.

What do you mean by "consequences"? Do you measure the efficiency of your Office by appearing regularly before committees and bringing lots of your officials with you? I am always struck by the number of people who accompany a witness who appears to assess a study. I always wonder why there are so many of them.

**Mr. Desautels:** First of all, I would point out that when we appear, not all the people in the room are from our Office. I imagine that there are other observers who come. In general, the departments are very well represented. No, Mrs. Bertrand, that is not how we measure our efficiency.

**Mrs. Bertrand:** It was a joke.

**Mr. Desautels:** One way of doing it, and this is something we do on an ongoing basis, is to take any of our annual reports and look at results. For example if we analyze in enough detail what has happened since our 1991 report and what will happen over the coming months, then we have a pretty good idea of how relevant and successful our work is.

In our 1991 report, we made about 100 quite specific recommendations. Many of those recommendations have been implemented by the departments concerned. Steps had already been taken before our annual report was tabled, since



[Texte]

une bonne partie de ces recommandations-là. Il y avait des mesures correctives de prises avant même que notre rapport annuel sorte, parce que les gens savaient qu'on avait jeté un coup d'oeil sur certaines choses. Donc, en prenant n'importe lequel de nos rapports annuels, on peut analyser chapitre par chapitre ce qu'on y disait et porter un jugement sur ce qui est arrivé depuis ce temps-là ou même avant le dépôt du rapport.

Jusqu'à maintenant, je suis très heureux des résultats obtenus. Je pense que le travail du Comité est responsable de cela en grande partie. Nous faisons rapport sur quelque chose et les gens savent qu'il y aura peut-être une audience du Comité des comptes publics sur le sujet, ce qui fait qu'on obtient beaucoup d'action.

Je mentionnais à M. Gauthier l'autre jour une réaction d'un ministère particulier qui, à la suite de notre rapport, nous a envoyé une lettre de plusieurs pages indiquant un programme complet de réactions à nos recommandations, avec des échéances et des responsabilités assignées à certaines personnes.

C'est de cette façon-là qu'on peut se faire un jugement quelconque sur l'efficacité du Bureau.

**Mme Bertrand:** Il y a un petit renvoi au bas de la page, monsieur Desautels. C'est écrit:

4. (1) Le vérificateur général reçoit un traitement égal à celui d'un juge puîné de la Cour suprême du Canada.

Est-ce que cela veut dire que vous êtes soumis aux recommandations de la Commission Courtois, au rapport du Comité de la justice et au projet de loi C-50 qui s'en vient, et que vous avez le statut d'un juge? Ou est-ce simplement pour le salaire, sans tenir compte des avantages, etc.?

• 1010

**M. Desautels:** Le salaire de base du vérificateur général est le résultat des études qui sont faites pour fixer les salaires des juges. C'est la façon normale de procéder. Je dois cependant ajouter que, pendant la période de gel 0-3-3, comme vous le savez, les salaires des juges n'ont pas été gelés.

**Mme Bertrand:** Ce n'est pas à cause de la politique 0-3-3.

**M. Desautels:** Je ne sais pas pourquoi, mais les salaires des juges ont continué d'être ajustés comme auparavant, alors que tous les hauts fonctionnaires, eux, suivent la politique de gel du gouvernement, y compris le vérificateur général. Même si, en temps normal, le salaire du vérificateur général est fixé en fonction du salaire des juges, pendant la période d'application de la politique 0-3-3, il y a une clause nonobstant qui fait que le vérificateur général suit le reste de la Fonction publique.

**Mme Bertrand:** En ce qui concerne les avantages sociaux, vous n'êtes pas traité comme un juge.

**M. Desautels:** Non. Les avantages sociaux, une fois que le salaire de base est établi, sont exactement les mêmes que ceux d'un sous-ministre.

**Mr. Bellemare (Carleton—Gloucester):** Mr. Chairman, I have three questions, one on the auditing of the Auditor, the second one on Public Service 2000, and the third one will be on PYs.

[Traduction]

people knew we had been looking at certain things. So, by taking any annual report and analysing each chapter, we can compare our recommendations with what has happened since or even before the report was tabled.

I am very pleased with the results so far, which, I think, are to a large extent due to the work of this committee. If we do an audit and the people concerned know that the issue may be discussed by the Public Accounts Committee, they start acting on it pretty seriously.

I described to Mr. Gauthier the other day how officials from one department in particular had reacted to our report. They sent us a long letter detailing their reactions to our recommendations, with a timeframe and the responsibilities assigned to certain people.

That is how we can judge the efficiency of the Office.

**Mrs. Bertrand:** There is a short footnote at the bottom of the page, Mr. Desautels. It reads:

The salary of the Auditor General is fixed by the Judges Act.

Does that mean you are subject to the recommendations of the Courtois Commission, the Justice Committee report and Bill C-50 which is being considered? Do you have the same status as a judge? Or do only the salary provisions apply to you, and not the benefits, etc.

**Mr. Desautels:** The Auditor General's basic salary is calculated on the same basis as the salary of judges. This is quite normal. I would add however that as you know, judges' salaries are not affected by the 0-3-3 freeze.

**Mrs. Bertrand:** That isn't because of the 0-3-3 policy.

**Mr. Desautels:** I don't know why, but judges' salaries are still being adjusted as they were before, whereas senior officials, including the Auditor General, are affected by the government's freeze. Even though usually the Auditor General's salary is based on that of a judge, there is a notwithstanding clause requiring his salary to be covered by the 0-3-3 policy, as is the case for the rest of the Public Service.

**Mrs. Bertrand:** You don't get the same fringe benefits as a judge does.

**Mr. Desautels:** No, I don't. Once the basic salary has been calculated, the fringe benefits are exactly the same as those of a deputy minister.

**M. Bellemare (Carleton—Gloucester):** Monsieur le président, j'ai trois questions: la première concerne la vérification du vérificateur général, la deuxième, Fonction publique 2000, et la troisième, les années-personnes.

[Text]

With respect to the first one, I'm glad to see that the auditor's office has an auditing group. I would assume that they're doing more than attest auditing, that they're doing comprehensive auditing. Also, it pleases me to hear that the Auditor General is relying on more than Parliament's ad hoc budget vigilante to check his air travel class habits.

The report that the auditing group make will obviously be sent to the Auditor General. Then the report comes to us. Would it not appear wiser to have this group report to this particular committee before presenting the report to you? Otherwise, it could be perceived that you've looked at the report and you may be perceived to have a heavy-handed approach to the manner in which the report will be presented to this committee.

I know how you operate, and I have full trust in you, but I'm talking about the public perception here. Should this group not report directly to this committee before you see the report yourself?

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, I do not agree with that suggestion as such, not that I would have any objections at all if there were an independent review of our office made on behalf of this committee.

The purpose of the group that I refer to, our internal post-audit review group, is basically to give the Auditor General himself the assurance he needs about how well his operation is being run, and how well people working in his organization are performing.

There is a need for the head of such an organization to have his own way of knowing what's going on in his organization. The prime purpose of setting up that group was to serve the Auditor General himself and his top team in terms of assessing their own efficiency.

That being said, I have no problem sharing that kind of evaluation with this committee, nor would I have any problem if this committee or if legislation required a totally independent evaluation.

**Mr. Bellemare:** Luckily, in this country we have a near-perfect, god-like auditing system with the Auditor General. We have to rely on that. It's a question of faith on our part, and luckily we've got a very strong, powerful, conscientious group. But in looking at the mechanisms, who audits the Auditor General's efficiency and effectiveness? If he has an auditing group within that reports to him, it's self-comforting, but we are not sure if you should be getting more work done or less work done.

• 1015

One of my colleagues looked at figure two on page eight and observed that over a ten-year period the person-years were constant. It seemed there was some relishing over this. However, I see your organization as a policing organization. We know full well there has been growth in the federal government at various levels, if not at the public servant level, at least in the activities and amounts of money spent. I think this is tantamount to telling us the police force should

[Translation]

Pour ce qui est de ma première question, je suis heureux d'apprendre que le Bureau du vérificateur général comprend une équipe chargée de l'autovérification. J'imagine que cette équipe fait plus que de la vérification par sondages, et qu'elle effectue des vérifications intégrées. Je suis heureux également de savoir que le vérificateur général ne compte pas seulement sur les contrôleurs ponctuels du Parlement pour lui imposer de bonnes habitudes pour ses voyages en avion.

Le rapport préparé par l'équipe de vérification est, bien entendu, envoyé d'abord au vérificateur général, et ensuite, à nous. Ne serait-il pas plus souhaitable que l'équipe présente son rapport d'abord à notre comité, et ensuite à vous? Sinon, on pourrait vous reprocher d'influencer la manière dont le rapport est présenté au comité.

Je connais votre travail, et je vous fais entièrement confiance, mais il s'agit de la perception que peut avoir le public. Cette équipe ne devrait-elle pas rendre compte directement au comité avant que vous ne lisiez son rapport?

**M. Desautels:** Monsieur le président, je n'approuve pas cette suggestion, mais si le comité veut une étude indépendante de notre bureau, je ne serais pas contre.

La raison d'être de notre groupe est d'examiner la qualité après la vérification et de fournir au vérificateur général les renseignements dont il a besoin pour s'assurer que le bureau et son personnel fonctionnent bien.

Le responsable de ce genre de bureau doit avoir un moyen de s'informer des activités de ce dernier. Cette équipe a pour but principal de permettre au vérificateur général ainsi qu'à ses hauts fonctionnaires de mesurer leur efficacité.

Cela dit, je suis tout à fait prêt à partager ce genre d'évaluation avec le comité. Si une évaluation indépendante est nécessaire, pour le comité, ou pour l'étude d'un projet de loi, je n'y vois pas d'inconvénient.

**M. Bellemare:** Heureusement, nous avons au Canada, grâce au vérificateur général, un système de vérification idéal et presque parfait. On doit s'y fier. C'est une question de confiance, et nous sommes chanceux car les responsables sont très forts, très puissants et très consciencieux. Mais qui vérifie l'efficacité et l'efficience du travail du vérificateur général? Peut-être le vérificateur général est-il soulagé d'avoir un groupe de vérification interne qui relève de lui, mais nous ne sommes pas certains si votre organisme devrait faire plus de travail ou moins de travail.

En examinant le tableau 2 à la page 8, un de mes collègues a remarqué que le nombre d'années-personnes n'a pas changé depuis 10 ans. Il semble que certaines personnes étaient contentes de constater cela. Toutefois, je considère que votre bureau est un organisme de contrôle. Nous savons très bien que l'administration fédérale a pris de l'expansion dans certains secteurs: non en ce qui concerne le nombre de fonctionnaires, mais au moins pour ce qui est de ses activités



[Texte]

be stagnant over a ten-period despite the growth of a municipality. As a former member of the police commission, I'd question whether you were really doing your job if you have the same number of police officers you had ten years ago.

**Mr. Desautels:** I'd like to reassure the committee that I think we are doing as good a job of policing, to use your expression, government expenditures as we did ten years ago. The reason I say that is twofold. I think I touched a little bit on that in my answer to Mr. Whittaker's question earlier.

We have new techniques such as the use of computer-assisted tools. We make greater and greater use of computers, and this office is seen as a leader in that field in professional circles. So while we have a constant number of people, they are better equipped to carry out their role. At the same time, we have a more senior group of people than we had 10 or 20 years ago. So we have more sophisticated people with more sophisticated tools to handle the changing environment.

**M. Bellemare:** J'apprécie la réponse et je l'accepte de grand coeur.

Monsieur le président, ma dernière question concerne Fonction publique 2000. Le vérificateur général a mentionné qu'il avait entrepris une étude de Fonction publique 2000 et qu'il allait nous faire part de ses remarques un peu plus tard.

Présentement, comme nous le savons tous, le projet de loi C-26 est étudié par un comité dont je fais partie. J'observe un grand défaut à la loi proposée: le manque de *checks and balances*.

It's open-ended for management. It's management oriented and not concerned about employees at all.

Le vérificateur général nous dit qu'il va se faire la conscience de la Fonction publique. J'imagine qu'il voulait parler de Fonction publique 2000.

Je suis content, parce que l'âme dirigeante passe de la Commission de la Fonction publique au Bureau du premier ministre. Si c'est l'âme dirigeante, nous allons certainement avoir besoin d'une conscience quelque part. Le vérificateur général devra nous donner un peu de ses jugements de conscience.

• 1020

Cependant, ce qui m'inquiète beaucoup, c'est que ses observations vont probablement venir après l'adoption de la loi par la Chambre. Si on avait ses observations maintenant, on pourrait en discuter au Comité qui étudie le projet de loi C-26.

**M. Desautels:** Monsieur le président, je demanderai tout à l'heure à M. Dubois d'élaborer un peu sur ce qu'on veut dire par être la conscience de Fonction publique 2000 et ce qu'on se propose de faire.

[Traduction]

et de l'importance de son budget. Autant nous dire que le nombre de gendarmes ne devrait pas augmenter pendant une période de 10 ans, même si la municipalité grandit. Comme ancien membre d'une commission de police je douterais du travail de la police si le nombre d'agents n'augmentait pas depuis dix ans.

**M. Desautels:** J'aimerais rassurer le comité que nous contrôlons des dépenses du gouvernement—pour reprendre l'expression que vous avez utilisée—aussi bien qu'il y a 10 ans. J'ai deux raisons pour le dire. Je crois que j'y ai fait allusion tout à l'heure en répondant à M. Whittaker.

Nous utilisons de nouvelles technologies, comme certains instruments assistés par ordinateur. De plus en plus, nous utilisons les ordinateurs, et dans le milieu professionnel on considère notre bureau comme un chef de file dans ce domaine. Alors, même si le nombre d'employés est constant, ils sont mieux équipés pour accomplir leurs fonctions. En outre, notre personnel a plus d'expérience qu'il y a 10 ou 20 ans. Donc, nous avons des employés mieux équipés et plus capables de faire face à l'évolution rapide de notre milieu.

**Mr. Bellemare:** I appreciate the reply, and I accept it wholeheartedly.

Mr. Chairman, my last question has to do with Public Service 2000. The Auditor General mentioned that he had undertaken a study of Public Service 2000, and that he was going to share his observations with us somewhat later.

As we all know, Bill C-26 is currently being studied by a committee that I sit on. I have noticed that the bill contains a major shortcoming, the lack of checks and balances.

Le projet de loi donne beaucoup de pouvoirs aux gestionnaires. Il est axé sur les besoins des gestionnaires, et pas du tout sur ceux des employés.

The Auditor General tells us that he will be the conscience of the Public Service. I imagine he would like to talk about Public Service 2000.

I am glad that he has decided this, because the Prime Minister's Office, rather than the Public Service Commission, will become the guiding spirit of the Public Service. And if the PMO becomes the guiding spirit, we certainly will need a conscience somewhere. The Auditor General should tell us something about his decisions as the conscience of Public Service 2000.

However, I am very worried that his comments will probably come after the bill has been passed by the House. If we had his comments now, we could discuss them in the committee that is studying Bill C-26.

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, in a few moments I will ask Mr. Dubois to elaborate somewhat on what we mean by being the conscience of Public Service 2000 and what we intend to do.

*[Text]*

Jusqu'à maintenant, nous avons été très ponctuels dans ce que nous avons fait vis-à-vis de Fonction publique 2000. Nous avons publié deux articles qui ont été distribués à l'ensemble de la Fonction publique et même aux parlementaires sur l'état de Fonction publique 2000. On l'a fait l'été dernier et en janvier 1992. Donc, nous suivons l'évolution de Fonction publique 2000 de façon très, très ponctuelle.

Dans notre dernier rapport annuel, nous avons également commenté certains développements dans le chapitre sur Pêches et Océans, où il y avait un peu contradiction entre la délégation et l'initiative des fonctionnaires et le contrôle parlementaire. Les problèmes n'existent pas seulement au niveau de la gestion des ressources humaines; des problèmes pourront également se présenter au niveau du contrôle parlementaire versus la délégation et l'habilitation des fonctionnaires. Donc, je peux vous assurer que nous suivons le dossier Fonction publique 2000 de façon très, très ponctuelle.

Je voudrais ajouter que, quand on regarde toute la question de la gestion des ressources humaines au niveau du gouvernement fédéral, on essaie de la faire d'une façon très équilibrée. Nous voulons, d'une part, que les principes de base adoptés par les parlementaires soient respectés, notamment l'équité en matière d'emploi, le principe du mérite et d'autres choses fondamentales.

Nous voulons en même temps nous assurer que la gestion des ressources au niveau de la Fonction publique fédérale est faite de façon efficace, ou plutôt efficiente. Une des choses que j'ai constatées en arrivant à mon poste, et qui a été constatée par d'autres, c'est que le coût de la gestion des ressources au niveau du gouvernement fédéral est très élevé.

Il faut s'assurer qu'on respecte les principes de base que j'ai mentionnés, et il est également important de s'assurer qu'on gère des ressources humaines de façon économique. On va essayer de garder l'équilibre entre ces deux facettes de la gestion et des ressources humaines.

**M. Raymond Dubois (sous-vérificateur général du Canada):** Fonction publique 2000 touche à peu près tous les aspects de la gestion. C'est un exercice très vaste et très difficile à cerner. La responsabilité première de Fonction publique 2000 demeure celle de la gestion.

Comme conscience de Fonction publique 2000, on demande à nos directeurs principaux qui sont responsables des entités de faire un suivi presque continu de l'évolution. Que font les ministères pour essayer de mettre en place les principes de Fonction publique 2000? Naturellement, cela inclut tout ce qui a trait à la loi. Le projet de loi C-26 nous intéresse énormément et on a certainement des commentaires à faire à ce sujet-là. On surveille aussi la diminution de nombre de règlements ou de politiques centrales qui affectent les ministères. On regarde aussi le changement d'attitude chez les gestionnaires et on va demander aux ministères de nous donner des inventaires de toutes les actions qu'ils prennent en relation avec Fonction publique 2000. Sans en faire une vérification détaillée, on veut quand même s'assurer que cela va dans la bonne direction.

*[Translation]*

To date, we have been very specific in our activities relating to Public Service 2000. We have published two articles about the situation of Public Service 2000 which were distributed throughout the Public Service and even to parliamentarians. We did this last summer and in January of 1992. So I would say that we are monitoring the evolution of Public Service 2000 very, very carefully.

In our last annual report, in the chapter on Fisheries and Oceans, we also commented on a number of developments which seem to show that there was some contradiction between delegating more power and flexibility to public servants and parliamentary control. The problems are not just with the management of human resources; problems could also crop up in terms of the level of parliamentary control versus the delegation of greater authority to public servants. So I can assure you that we are following the Public Service 2000 issue very, very carefully.

I would like to add that when we look at the entire issue of human resource management within the federal government, we try to look at it in a very balanced way. On the one hand, we want the basic principles that parliamentarians have adopted to be respected, particularly employment equity, the merit principle and other fundamental issues.

And at the same time, we want to make sure that the federal Public Service's resources are managed effectively, or rather, efficiently. One of the things that I noticed when I started working in this position, which others noticed as well, was that the cost of managing resources within the federal government is very high.

We must ensure that the fundamental principles I mentioned are respected, and it is just as important to ensure that human resources are managed economically. We will try to strike a balance between these two aspects of management and human resources.

**Mr. Raymond Dubois (Deputy Auditor General of Canada):** Public Service 2000 affects virtually all aspect of management. It is a very broad undertaking that is very difficult to delineate. The primary task of Public Service 2000 is to improve management.

As the conscience of Public Service 2000, our main directors who are responsible for units have been asked to monitor developments on an almost continual basis. What are the departments doing to implement the principles of Public Service 2000? Naturally, this includes everything that has to do with the Act. Bill C-26 is of enormous interest to us, and we certainly have comments to make about it. We are also monitoring the decrease in the number of regulations and central policies that affect the departments. We also look at how attitudes have changed among managers, and we will ask the departments to provide us with lists of all measures they have taken in relation to Public Service 2000. Although we are not carrying out a detailed audit, we do wish to ensure that things are going in the right direction.



[Texte]

• 1025

On va essayer de mettre tout cela ensemble et de faire des commentaires chaque année, dans notre rapport annuel, sur l'impression générale que nous avons de la direction de Fonction publique 2000. Est-ce que cela s'en va dans la bonne direction?

En même temps, on va essayer d'identifier certains cas particuliers, positifs et négatifs, pour donner des exemples de la façon dont les gestionnaires peuvent réagir positivement à Fonction publique 2000, ainsi que des exemples de cas où les gestionnaires sont peut-être allés trop loin, n'ont pas respecté l'autorité parlementaire, etc.

**Mr. Bellemare:** Mr. Auditor General, in this Bill C-26 addressing the Public Service Act, should it be purely management-driven or should it follow the process of collective bargaining in order to establish the rules of the game?

**The Chairman:** I said a short question.

**Some hon. members:** Oh, oh.

**The Chairman:** Want to field that one, Mr. Desautels?

**Mr. Desautels:** I don't necessarily feel it is part of my own responsibility to comment on that. I believe this is a question Members of Parliament have to deal with, and have to review the bill in that context.

We want to remain objective in this whole process and not necessarily get involved in the political discussion. We wish to let parliamentary debates continue on the bill, and in whatever form it is adopted we will then take it from there.

**Mr. Bellemare:** The question was provoked by your suggestion of the merit system.

**Mr. Desautels:** I said, I believe, that we wish to make sure the principles that Parliament has adopted and confirmed in the past, such as the merit principle, are continued, and as long as this is confirmed or reaffirmed by Parliament we will continue to ensure it will be the case.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Desautels.

**M. Larrivée (Joliette):** Monsieur Desautels, le Parlement adopte des lois et s'organise pour les faire appliquer. De votre côté, vous vérifiez si c'est bien géré et si l'argent est dépensé à bon escient.

À un moment donné, il doit y avoir un point où vous devez vous arrêter. J'ai l'impression qu'il y a une zone grise quelque part dans l'optimisation des ressources et des politiques du gouvernement. Est-ce que cela vous crée un problème? Pour moi, ce n'est pas clair, mais je ne suis pas le vérificateur général. Est-ce assez clair dans votre esprit? Savez-vous où aller et où vous arrêter, ou si cela devient un peu difficile à un moment donné?

**M. Desautels:** La plupart du temps, monsieur le président, c'est une décision ou une discipline relativement difficile. Le principe de base est que nous avons un mandat qui semble relativement clair quand on regarde la Loi sur le vérificateur général. Nous sommes d'accord sur cette loi. Un des principes de base de la loi est que le vérificateur général ne doit pas se mêler de politique. Notre point de départ, c'est la volonté exprimée par le Parlement. Nous vérifions à partir de cela et nous ne devons pas remettre en question le pourquoi d'une politique qui émane du Parlement.

[Traduction]

We are going to try to bring all of this together and to make comments each year in our annual report on the general impression we have of the direction that Public Service 2000 is going in. Is it moving in the right direction?

At the same time, we will try to identify specific cases, be they negative or positive, to provide examples how managers can react positively to Public Service 2000, as well as examples of cases where managers may have gone too far, have not respected Parliament's authority, and so on.

**M. Bellemare:** Monsieur le Vérificateur général, le projet de loi C-26, qui porte sur la Fonction publique, devrait-il être axé seulement sur les besoins des gestionnaires ou s'inspirer du modèle de la négociation collective pour établir les règles du jeu?

**Le président:** Je vous ai dit de poser une question brève.

**Des voix:** Oh, oh!

**Le président:** Désirez-vous répondre, monsieur Desautels?

**M. Desautels:** Je ne crois pas nécessairement qu'il m'incombe de faire des observations à cet égard. J'estime que ce sont les députés qui doivent traiter de la question et qui doivent réviser le projet de loi dans cette perspective.

Nous voulons rester objectifs dans tout ce processus; nous ne voulons pas nécessairement participer au débat politique. Nous désirons que le Parlement continue à étudier ce projet de loi. Après, nous appliquerons la loi telle qu'elle est adoptée.

**M. Bellemare:** C'est votre remarque sur le système de mérite qui m'a poussé à poser cette question.

**M. Desautels:** Je crois avoir dit que nous voulons nous assurer que les principes déjà adoptés et confirmés par le Parlement, comme le principe du mérite, continuent à être respectés. À ce sujet, nous continuerons à nous conformer à la volonté du Parlement.

**Le président:** Merci, monsieur Desautels.

**Mr. Larrivée (Joliette):** Mr. Desautels, Parliament passes bills and sees to it that they are implemented. And your job is to check whether or not matters are managed well and whether or not the money is spent properly.

There must come a time where you find you must stop. I have the impression that a grey area lies somewhere between value for money and the government's policies. Does this create a problem for you? It is not clear to me, but then, I am not the Auditor General. Is it fairly clear to you? Do you know when to go ahead and where to stop, or does this decision become somewhat difficult at a particular point?

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, usually this is a relatively difficult decision or form of discipline. The basic principle is that we have a mandate that seems to be relatively clear when we look at the Auditor General Act. We agree with this Act. One of its basic principles is that the Auditor General must not interfere in politics. The wishes of Parliament are our starting point. We conduct audits from that particular point, and we must not question the reasons underlying a policy emanating from Parliament.

[Text]

[Translation]

• 1030

Maintenant, il est bien évident qu'en pratique, presque toutes les questions auxquelles nous touchons peuvent, d'une façon directe ou indirecte, avoir un lien avec une politique qui a été adoptée par le Parlement. Par exemple, il y a parfois une loi qui est difficile d'application, qui entraîne des abus. Quand on s'aperçoit de telles choses, on doit essayer d'interpréter la volonté du Parlement.

Même si on doit toujours garder en tête une ligne entre le côté vérification et le côté politique, les choses ont toujours tendance à rebondir et à toucher au côté politique. Nous devons exercer notre propre jugement et être raisonnables dans l'interprétation de notre limite.

**M. Larrivée:** Je vais vous donner des exemples concrets. Le gouvernement canadien a quatre ou cinq marines. On a la Garde côtière, la marine de la Défense nationale et la marine du ministère des Transports. Pour optimiser les ressources, pourriez-vous aller jusqu'à recommander au gouvernement d'unifier ses forces, de faire une marine qui pourrait servir à tous les besoins canadiens?

Également, on a quatre ou cinq banques, notamment le crédit agricole et la Banque fédérale de développement. Chacune fait des prêts, les gère et s'occupe de les récupérer. Pourriez-vous aller jusqu'à dire: Pour optimiser les ressources et réduire les dépenses, on suggère que le gouvernement canadien ait une banque centrale et s'en serve pour faire toutes ses opérations bancaires?

**M. Desautels:** Je pense qu'il serait difficile d'aller aussi loin dans nos travaux que le suggère M. Larrivée. Les exemples qu'il a utilisés comportent un volet politique très clair. Il parle de l'unification de différentes marines ou de la création d'une banque centrale pour remplacer toutes les autres banques qui existent. Que je sache, chacune de ces banques-là a été créée avec des objectifs politiques. Donc, à prime abord, il ne serait pas de notre ressort de commenter sur le genre de choses que vous venez de mentionner.

Par contre, il y a de plus en plus de situations où nos travaux pourraient indiquer aux autorités qu'il y a quelque chose à faire pour simplifier les structures, et on le fait. Il y a des cas très simples. Par exemple, l'an dernier, on a fait une étude sur la gestion du parc automobile du gouvernement. Chaque ministère essaie d'administrer son parc automobile, et on dit qu'il y a peut-être de meilleurs moyens de le faire. C'est plus facile, car c'est une question d'économie et de bonne gestion. Cela n'a pas de répercussions politiques particulières.

Il y a d'autres secteurs. À l'heure actuelle, on fait des études sur les programmes de secours qui sont gérés par différents ministères. Transports Canada, la Défense nationale et Pêches et Océans sont impliqués là-dedans. On fait une étude sectorielle là-dessus. À l'avenir, on fera de plus en plus d'études sectorielles pour étudier la façon dont sont gérés des programmes plus larges. Cela pourrait amener le gouvernement du jour à faire des changements de

Now, it is perfectly clear that in practice, nearly all the issues that we deal with can be directly or indirectly linked to a policy adopted by Parliament. For instance, sometimes it is difficult to apply an Act, and this leads to abuses. When we notice things like this, we have to try to interpret the intent of Parliament.

Even though we always have to remain mindful of the line between audit matters and policy matters, things always tend to bounce back and touch on policy. We have to use our own judgment and be reasonable in interpreting our limits.

**Mr. Larrivée:** I will give you some practical examples. The Canadian Government has four or five navies. We have the Coast Guard, National Defence's Navy and the Department of Transport's Navy. To get best value for money, could you go so far as to recommend that the government combine its forces and create one navy that could meet all of Canada's needs?

Also, we have four or five different banks, such as the Farm Credit Corporation and the Federal Business Development Bank. Each one of these makes loans, manages those loans and sees that they are repaid. Could you go so far as to say: To get the best value for money and reduce expenditures, we suggest that the Canadian Government have one central bank and that it use it for all its banking operations?

**Mr. Desautels:** I think that in our work it would be difficult to go as far as Mr. Larrivée suggests. The examples he used include a very clear policy component. He spoke of combining the various navies or creating one central bank to replace all the other existing banks. As far as I know, each one of these banks was created with policy objectives. Therefore, at first glance, it would not be within our jurisdiction to make comments on the kind of things that you just mentioned.

On the other hand, more and more often our work could indicate to the authorities that something could be done to simplify administrative structures, and whatever it is is done. There are some very simple cases. For instance, last year we conducted a study on the management of the government's vehicle fleet. Each department tries to manage its vehicle fleet, and we said that perhaps there might be a better way of doing this. That is an easier issue, since it is a matter of saving money and sound management. It does not have any particular policy impact.

The same thing holds true for other sectors. At present, we are doing studies on the emergency assistance programs managed by various departments. Transport Canada, National Defence and Fisheries and Oceans are involved in this area. We are carrying out a sectoral study on the matter. In the future we will be conducting more and more sectoral studies in order to look at how broader programs are managed. This could lead the government of the day to change



[Texte]

structure pour simplifier des choses. Là encore, ce programme de recherches et secours n'a pas de répercussions politiques particulières, qu'on l'organise d'une façon ou d'une autre. Cela ne découle pas d'une volonté politique très évidente. C'est davantage un programme pour servir une clientèle particulière.

• 1035

Il n'est pas facile de répondre à votre question. On doit faire preuve d'une certaine discipline et savoir jusqu'où on doit aller. Plus on va faire d'études sectorielles, plus on va pouvoir amener au Parlement et au Comité des suggestions pour simplifier certaines structures qui sont en place.

**M. Larrivée:** Est-ce de votre propre initiative que vous faites ce genre d'études ou si c'est parce qu'on vous le demande?

**M. Desautels:** De façon générale, nous sommes maîtres du programme de vérification, du programme de travail que nous adoptons. Par contre, nous sommes très ouverts à toutes les suggestions et à toutes les idées qui peuvent nous venir de part et d'autre.

À titre d'exemple, nous recevons des demandes de certains députés qui soulèvent certains problèmes à l'occasion. Nous en avons parlé dans notre dernier rapport annuel. Nous tenons compte de ces suggestions dans notre planification. Nous recevons à l'occasion des suggestions de simples citoyens. Si ces suggestions sont jugées valables, on en tient compte dans nos programmes de vérification. Nous sommes maîtres de notre programme, mais nous écoutons et acceptons toute bonne suggestion.

**Le président:** J'aurais des questions d'ordre général à poser. Je sais que le vérificateur général ne sera pas ici la semaine prochaine. Serait-il possible que vos sous-vérificateurs soient avec nous pour couvrir cela page par page? Il y a des tableaux que ne comprends pas. Il y en a d'autres que je trouve incomplets. Peut-être pourriez-vous ajouter certaines choses. Il y a eu ce matin des demandes de la part de certains députés concernant la ventilation des postes, par exemple. J'aurais une question à vous poser sur la ventilation de votre gestion quant au nombre de personnes à la tête et au nombre de personnes en bas. En d'autres termes, je voudrais savoir le nombre de chefs et le nombre d'indiens. Vous avez la réputation d'être un bureau où il y a beaucoup de chefs et très peu d'indiens. J'aimerais savoir comment on ventile la gestion chez vous.

Il y a des choses qui m'agacent un peu. Je remarque que vous avez des réserves pour des congés gagnés mais non utilisés. Cela va à l'encontre de ce que je pensais être la loi.

A provision for earned but unused vacation leave is included in the Consolidated Financial Statements of Canada.

Je pensais que si vous aviez des jours de congé, vous deviez les prendre dans l'année courante. Autrement, je pense que vous les perdez ou qu'on vous les remet sous forme d'argent. J'aurais besoin d'explications sur la page 21 du document pour savoir si les congés accumulés sont payés au salaire auquel ils ont été gagnés ou au salaire gagné au moment où l'individu prend son congé. Il peut avoir des promotions. Il peut gagner aujourd'hui 40,000\$, avoir quatre

[Traduction]

administrative structures so as to simplify matters. Here again, this search and rescue program does not have any particular impact on policy, no matter how it is organized. It is not the result of an obvious political intent. It is rather a program set up to serve a particular group of clients.

It is not easy to answer your question. We have to show some discipline and know just how far we should go. The more we carry out sectoral studies, the better we will be able to provide Parliament and the committee with suggestions to simplify certain existing structures.

**Mr. Larrivée:** Are you carrying out these kinds of studies on your own initiative, or were you asked to do so?

**Mr. Desautels:** Generally speaking, we are the ones who decide on the audit program and the work plan. On the other hand, we are very open to all suggestions and ideas that we may receive from various players.

For example, we receive requests from some Members of Parliament who point out certain problems from time to time. We mentioned this in our last annual report. We take these suggestions into account when we plan our activities. Occasionally we receive suggestions from ordinary citizens. If these suggestions are found to be valid, we take them into account in our audit programs. We are the masters of our program, but we listen to all good suggestions and accept them.

**The Chairman:** I have some general questions to ask. I know that the Auditor General will not be here next week. Could your Deputy Auditor Generals appear before us to go over this page by page? I do not understand some of the charts. I think that others are incomplete. Perhaps you could add a few things. For instance, this morning some Members of Parliament asked for more information about the way the various entries are broken down. I would like to ask you a question about your management. How many people are at the top of the organization and how many are at the bottom? In other words, I would like to know how many Indians you have and how many Chiefs. Your Office has the reputation of having many Chiefs and very few Indians. I would like to know how you break down the figures for management within your organization.

Some things bother me slightly. I noticed that you have reserves for leave that has been earned but not taken. This is not in keeping with what I thought the law was.

Les états financiers consolidés du Canada comprennent une provision pour les congés annuels accumulés, mais non utilisés.

I thought that if you had some days of leave, you had to take them during the current year. Otherwise, I believe you lose the leave or you have to take it in the form of cash. Could you explain page 21 of the report to me so that I know whether accumulated leave is paid according to the salary earned when the leave was earned or at the salary earned when the person takes the leave? An employee could be promoted, for example. He could earn \$40,000 a year today,

[Text]

ou cinq promotions et prendre le congé dans 10 ans, au niveau de 75,000\$ ou 80,000\$. Cela devient un peu cher. On a aboli cette pratique à la Chambre des communes. J'ai toutes sortes de questions de ce genre. C'est général. C'est peut-être du *nit-picking*, mais je dois comprendre les parties III telles qu'elles sont présentées pour pouvoir les améliorer. Je voudrais certainement être en mesure de me familiariser avec tout ce document-là.

Alors, je vous pose la question. Je sais que vous ne serez pas ici, mais il y aura d'autres gens. Les députés auront sans doute des questions. On étudiera cela page par page et, s'il y a des questions, on pourra dire: D'accord, voici la réponse à vos préoccupations. Est-ce possible?

**M. Desautels:** Certainement.

**Le président:** Nous avons une ouverture mardi prochain, le 31 mars. Est-ce que les gens sont disponibles? Je ne veux pas m'imposer.

Par exemple, vous faites plusieurs rapports. J'ai lu quelque part qu'il y a des rapports soumis aux ministères, à la Chambre et à d'autres personnes ou groupes. Est-ce qu'on pourrait avoir une ventilation de ces rapports pour savoir combien vous en faites par année?

**M. Desautels:** Absolument, oui; pas de problème.

**Le président:** Et à qui faites-vous des rapports?

**M. Desautels:** Cela nous fera un plaisir.

**Le président:** Cela nous donnera une idée de votre charge de travail et ainsi de suite. Ce n'est pas très compliqué, mais cela nous aiderait à mieux comprendre. On a une série de questions que nos chercheurs ont préparées pour vous. Je pourrais vous le soumettre, et vous pourriez les lire et y répondre. Ce sont des questions intéressantes qui traitent, en général, de votre présentation. Il nous serait utile d'avoir ces réponses avant de procéder à une soi-disant refonte des Parties III.

• 1040

Cela dit, je ne sais pas s'il y a une réponse sur l'affaire des congés en particulier. Cela m'agace, parce que je sais que le Conseil du Trésor a une politique X, alors que vous avez, me semble-t-il, une politique Y. Il me semble que les deux sont un peu en conflit. Non?

**M. Desautels:** Je peux demander à M. Warme, si vous le voulez bien, de vous donner une réponse là-dessus.

**Mr. Warme:** As we understand it, our policy is no different at present from what is promulgated by Treasury Board. On the contrary, what we have calculated here is the amount of leave our people have accumulated and not taken, and we have estimated what that cost is. That is obviously a liability of the government.

[Translation]

have four or five promotions and take the leave ten years later, when he is making \$75,000 or \$80,000 a year. This could become somewhat expensive. We abolished this practice here at the House of Commons. I have all kinds of questions in this vein. General questions. I may be nit-picking, but I have to understand the Part IIIs as they are submitted so that I can improve them. I would certainly want to be able to familiarize myself with the entire document.

So I am asking you the question. I know that you will not be here, but other people from your office will be. No doubt the MPs will have questions as well. We will study this document page by page, and if there are questions, your staff can say to us fine, here is the answer to your concerns. Would this be possible?

**Mr. Desautels:** Certainly.

**The Chairman:** We have an opening Tuesday next, on March 31. Are your people available? I do not want to impose on them.

For example, you produce several reports. I read somewhere that your reports are submitted to the departments, to the House and to other people or groups. Could we have a breakdown of these reports so as to know how many you produce each year?

**Mr. Desautels:** Absolutely, no problem.

**The Chairman:** And who do you make these reports for?

**Mr. Desautels:** We will be pleased to provide this information.

**The Chairman:** This will give us an idea of what your workload is, and so on and so forth. It is not something very complicated, but it would help us understand your Office's activities better. We have a series of questions that our research staff have prepared for you. I could give it to you, and you could read the questions and respond them. Those are interesting questions that deal with your presentation in general. It would be helpful to us to have those answers before proceeding with a so-called revision of Parts III.

This being said, I don't know if there is any answer dealing specifically with the leave issue. This bothers me, because I know that the Treasury Board has a policy on this, and I think that you have one too. There seems to be a conflict here, isn't there?

**Mr. Desautels:** I will ask Mr. Warme to please answer that question.

**M. Warme:** À notre avis, notre politique, dans sa forme actuelle, n'est pas différente de celle promulguée par le Conseil du Trésor. Bien au contraire, nous avons calculé la quantité de congés que nos employés ont accumulés et qu'ils n'ont pas pris, et nous en avons estimé le coût. Évidemment, cela représente un problème pour le gouvernement.



[Texte]

Some years ago—probably three or four at the most—Treasury Board did say they were encouraging people to carry forward no more than one year's annual allotment. Let us say they had 25 days of annual leave. They could hold onto that. They encouraged the individuals to cash out that leave in excess of those 25 days. Some departments have been stricter about doing that than others, including our own.

But that liability does exist. It is the total accumulation of all leave in the office that has been earned but not taken. We merely calculated that, and the figure shown is \$2.3 million. But that is not inconsistent with the other government departments, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you. That is the kind of information we would like to get, if possible, next day. It may not be a long meeting, it may be just an hour, but I think it would be very useful.

**M. Desautels:** Cela me fera plaisir, monsieur le président. On veut être absolument certains que le Comité sera à l'aise avec notre programme de travail et l'information qu'on lui donne.

**Le président:** Des renseignements ont été demandés ce matin. Pourriez-vous nous les apporter mardi?

**M. Desautels:** Oui.

**Le président:** On va les distribuer. On vous souhaite un bon voyage, monsieur Desautels.

**M. Desautels:** Merci.

**Le président:** Revenez-nous en bonne forme. Je pense que vous allez faire de la vérification. Vous retournez à vos sources. C'est bien ce que vous allez faire?

**M. Desautels:** Je vais faire la vérification de l'Agence internationale de l'énergie atomique à Vienne, une agence des Nations Unies vérifiée par le Canada.

**Le président:** La séance est levée jusqu'à mardi prochain.

[Traduction]

Il y a quelques années—probablement trois ou quatre au maximum—le Conseil du Trésor a dit qu'il encourageait les employés à ne pas reporter plus que la durée de leur congé annuel. Par exemple, un employé ayant droit à 25 jours de congé annuel devait s'en tenir à ce chiffre. On l'encourageait à épuiser toute période de congé s'ajoutant aux 25 jours. À cet égard, certains ministères ont été plus rigoureux que d'autres, y compris le nôtre.

Le problème est cependant réel. Il s'agit de tous les congés que les employés du bureau ont gagnés, mais qu'ils n'ont pas pris. Ces congés accumulés représentent 2,3 millions de dollars. Mais notre situation n'est pas différente de celle des autres ministères, monsieur le président.

**Le président:** Merci. Voilà le type d'informations que nous aimerions obtenir la prochaine fois, si possible. La réunion ne sera probablement pas longue, et ne durera peut-être pas plus d'une heure; mais je crois que ces informations nous seront très utiles.

**Mr. Desautels:** I will be very pleased, Mr. Chairman. We want to be absolutely certain that the committee is comfortable with our working program and with the information that we give them.

**The Chairman:** This morning, we asked for information. Could you bring them on Tuesday?

**Mr. Desautels:** Yes.

**The Chairman:** We will circulate it. We wish you a safe trip, Mr. Desautels.

**Mr. Desautels:** Thank you.

**The Chairman:** Come back in good shape. I think you are going to carry out some auditing work. You are going back to your sources. Is that what you are going to do?

**Mr. Desautels:** I am going to Vienna to audit the International Atomic Energy Agency, a United Nations body audited by Canada.

**The Chairman:** The meeting is adjourned. See you next Tuesday.

**MAIL  POSTE**

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

**Lettermail**

**Poste-lettre**

**K1A 0S9**

**Ottawa**

*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

---

**WITNESSES**

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Denis Desautels, f.c.a., Auditor General;  
Ronald M. Warne, Deputy Auditor General;  
Raymond Dubois, Deputy Auditor General;  
D. Lawrence Meyers, Deputy Auditor General;  
Ron Thompson, Assistant Auditor General;  
Jeff Greenberg, Director, Audit Operations Branch.

**TÉMOINS**

*Du Bureau du vérificateur général du Canada:*

Denis Desautels, f.c.a., vérificateur général;  
Ronald M. Warne, sous-vérificateur général;  
Raymond Dubois, sous-vérificateur général;  
D. Lawrence Meyers, sous-vérificateur général;  
Ron Thompson, vérificateur général adjoint;  
Jeff Greenberg, directeur, Opérations de vérification.



HOUSE OF COMMONS

CHAMBRE DES COMMUNES

Issue No. 22

Fascicule n° 22

Tuesday, March 31, 1992

Le mardi 31 mars 1992

Chairman: Jean-Robert Gauthier

Président: Jean-Robert Gauthier

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

RESPECTING:

CONCERNANT:

Pursuant to the Order of Reference of the House dated February 27, 1992, consideration of the Main Estimates 1992-93, Vote 30, under FINANCE

En vertu de l'ordre de renvoi de la Chambre daté du 27 février 1992, étude du Budget des dépenses principal 1992-1993, crédit 30, sous la rubrique FINANCES

WITNESSES:

TÉMOINS:

(See back cover)

(Voir à l'endos)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature,  
1991-1992

## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Jean-Robert Gauthier

*Vice-Chairman:* Bill Casey

### Members

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

Clairette Bourque

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Président:* Jean-Robert Gauthier

*Vice-président:* Bill Casey

### Membres

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

*La greffière du Comité*

Clairette Bourque



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 31, 1992  
(32)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:05 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chairman, Jean-Robert Gauthier, presiding.

*Members of the Committee present:* Eugène Bellemare, Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Guy Saint-Julien and Douglas Young.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Richard Domingue and Michelle Salvail, Research Officers.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Raymond Dubois, Deputy Auditor General; Ronald M. Warme, Deputy Auditor General; Wayne R. Gilmour, Director of Finance.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 27, 1992, relating to the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 1993. (See *Minutes of Proceedings, Thursday, March 26, 1992, Issue No. 21*)

The Committee resumed consideration of Vote 30.

It was agreed,—That the document entitled *Questions outstanding from PAC hearing on 26 March 1992* presented by the Office of the Auditor General be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "PUBL-7")

It was agreed,—That the document entitled *Responses to questions proposed by Researchers for the Standing Committee on Public Accounts on the 1992-93 Estimates of the Office of the Auditor General* presented by the Office of the Auditor general be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "PUBL-8")

Raymond Dubois made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 10:53 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Clairette Bourque

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 31 MARS 1992  
(32)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à 9 h 05, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Jean-Robert Gauthier (*président*).

*Membres du Comité présents:* Eugène Bellemare, Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Guy Saint-Julien et Douglas Young.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Richard Domingue et Michelle Salvail, attachés de recherche.

*Témoins: Du Bureau du vérificateur général du Canada:* Raymond Dubois, sous-vérificateur général; Ronald M. Warme, sous-vérificateur général; Wayne R. Gilmour, directeur des Finances.

Suivant son l'ordre de renvoi du 27 février 1992, le Comité reprend l'étude du Budget des dépenses pour l'exercice prenant fin le 31 mars 1993 (*voir les Procès-verbaux et témoignages du jeudi 26 mars 1992, fascicule n° 21*).

Le Comité reprend l'étude du crédit 30.

Il est convenu,—Que le document intitulé *Questions en suspens lors de l'audience du CCP du 26 mars 1992*, présenté par le Bureau du vérificateur général, figure en annexe aux Procès-verbaux et témoignages d'aujourd'hui (*voir Appendice «PUBL-7»*).

Il est convenu,—Que le document intitulé *Réponses aux questions proposées par le service de recherche du Comité permanent des comptes publics au sujet du budget des dépenses pour 1992-1993 du Bureau du vérificateur général*, présenté par le Bureau du vérificateur général, figure en annexe aux Procès-verbaux et témoignages d'aujourd'hui (*voir Appendice «PUBL-8»*).

Raymond Dubois fait un exposé puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

À 10 h 53, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*La greffière du Comité*

Clairette Bourque

[Text]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, March 31, 1992

• 0907

**Le président:** À l'ordre, s'il vous plaît.

Avec votre accord, nous étudierons ce matin le crédit 30 du Budget des dépenses 1992-1993 sous la rubrique Finances, qui traite directement du Bureau du vérificateur général du Canada. La formule que nous utiliserons sera un peu différente, en ce sens que j'invite les députés à intervenir quand bon leur semble, puisque c'est une expérience unique. Si vous avez une question qui vous préoccupe ou un sujet qui vous intéresse, n'hésitez pas à demander la parole et je vous l'accorderai.

Nous recevons ce matin M. Ronald Warme,

Deputy Auditor General. Welcome, Mr. Warme.

M. Raymond Dubois, sous-vérificateur général; M. Wayne Gilmour, directeur des finances, et M. McLaughlin, vérificateur général adjoint. M. Dubois fera une déclaration d'ouverture et nous procéderons par la suite à l'examen de cette présentation des Parties III afin de mieux comprendre comment et pourquoi elles sont rédigées. Le Bureau du vérificateur général a fait distribuer des documents ce matin qui, avec votre consentement, seront annexés au compte rendu de la séance d'aujourd'hui. D'accord?

Monsieur Dubois, je vous invite à faire vos commentaires.

**M. Raymond Dubois (sous-vérificateur général du Canada):** Merci, monsieur le président. Mes commentaires seront très courts.

Tout d'abord, je veux vous transmettre les regrets du vérificateur général qui est hors du pays et qui ne peut être ici.

Nous avons déposé des documents. Le premier traite de questions qui étaient demeurées en suspens lors de l'audience du Comité du 26 mars. Nous aimerions passer à travers ces documents en vous donnant des explications.

Deuxièmement, nous avons transmis les réponses aux questions qui avaient été proposées par le service de recherche du Comité. Avec votre permission, nous pourrions aussi passer très rapidement sur les réponses que nous vous avons transmises.

Enfin, vous nous aviez mentionné, le 26 mars, que vous aimeriez qu'on procède page par page pour donner des explications sur les tableaux de notre Partie III des prévisions budgétaires. Cela nous fera plaisir de le faire si vous le désirez. La meilleure façon de procéder serait probablement de répondre aux questions qui nous seront posées au fur et à mesure de nos explications.

**Le président:** C'est cela.

**M. Dubois:** Sans plus tarder, monsieur le président, je demanderai à M. Warme de donner des explications aux trois premières questions qui étaient restées en suspens le 26 mars.

[Translation]

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mardi 31 mars 1992

**The Chairman:** Order, please.

With your agreement, this morning's meeting will be devoted to consideration of the Main Estimates 1992-93, Vote 30, under Finance, that deals directly with the Office of the Auditor General of Canada. Our way of going about things will be slightly different from what we usually do, in that I will invite members to intervene whenever they please, which will be quite unique. If you have a question or a concern, please do not hesitate to ask for the floor, and I will give it to you.

We have with us this morning Mr. Ronald Warme, sous-vérificateur général. Bienvenue parmi nous, monsieur Warme.

Mr. Raymond Dubois, Deputy Auditor General; Mr. Wayne Gilmour, Principal, Finance, and Mr. McLaughlin, Deputy Auditor General. Mr. Dubois will be making an opening statement following which we will look into Part III in order to better understand how and why this expenditure plan is prepared. The Office of the Auditor General has handed out various documents this morning that, with your agreement, will be appended to today's proceedings. Is everyone agreed?

Mr. Dubois, go ahead please.

**Mr. Raymond Dubois (Deputy Auditor General of Canada):** Thank you, Mr. Chairman. My comments will be very brief.

I would first of all like to apologize on behalf of the Auditor General who is outside the country and thus unavailable to be here with you.

We have tabled various documents. The first deals with questions outstanding from the Committee's March 26th meeting. We would like to go through these documents and give you explanations along the way.

Secondly, we have sent answers to the questions asked by the Committee's researchers. With your permission, we could also quickly go through these answers you now have on paper.

Finally, during our March 26th meeting, you mentioned that you would like us to deal page by page with three of the estimates, in order to give you various explanations on the tables, etc. If this is still your wish, it would be a pleasure to accommodate you. The best way of going about things would probably be to answer your questions as they come up.

**The Chairman:** Indeed.

**Mr. Dubois:** Therefore, without further ado, Mr. Chairman, I would invite Mr. Warme to give the Committee explanations concerning the three first questions outstanding at the close of the meeting of March 26th.



[Texte]

**Le président:** Monsieur Warme.

**Mr. Ronald M. Warme (Deputy Auditor General, Office of the Auditor General of Canada):** Mr. Chairman, you will recall that last Thursday, March 26, Mrs. Bertrand was asking about employment equity, how it affected the Office of the Auditor General and how we distributed some of these statistics on employment equity among the various categories in our office. On the first page of your handout we created a chart for you from the records we have back at the office. Before we go into it, let me spend a couple of minutes describing how we put this together.

• 0910

You can see the four main boxes are for the handicapped, women, aboriginals, and visible minorities. Across the top of each box we have broken it down into the categories that are the same in our office as they are in the rest of the Public Service, the first box being for the management category, the second box being for scientific and professional, administrative and foreign service being the third one, technical being the fourth, and the administrative support people in our office in the fifth box.

In this chart I have put three main headings under each of the handicapped, women, aboriginals, and so on. They are as follows: the OAG targets that we have established for ourselves; what we have achieved since we put our employment equity program into the office; and in fact how many employees would be required—on the bottom line of each of them—for us to achieve fully the target that we have set for ourselves.

I might add that we adopted the targets of the rest of the Public Service. If we take a look at the first category of handicapped, they have said that they would like to achieve 2.3% of the people in the management category to have handicaps. We, at this point in time—this is as of January 1992—have 1.3% of that, so at this point in time there would still be three handicapped individuals whom we would like to find to complete our complement of the 2.3% of the management category.

As you can see in the rest of the handicapped boxes, if you look at the bottom line, at the employees required, we have in fact met or exceeded the targets that we have established for ourselves.

That's the first box. The other three boxes are handled in exactly the same way.

We're awfully proud of our performance in employment equity, Mr. Chairman. We started this even before affirmative action was a popular word in the government, back in the early 1980s, and we started with the handicapped. That's why the handicapped is the first box on this. Then, as affirmative action became more popular, and then the new word being employment equity, we added statistics on women, aboriginals, and visible minorities. As you can see from the

[Traduction]

**The Chairman:** Mr. Warme.

**M. Ronald M. Warme (sous-vérificateur général, bureau du vérificateur général du Canada):** Monsieur le président, vous vous souviendrez que jeudi dernier, soit le 26 mars, M<sup>me</sup> Bertrand a posé des questions sur l'égalité dans l'emploi, sur l'incidence de ce principe sur les activités du bureau du vérificateur général et sur les statistiques pertinentes pour les différentes catégories d'emploi au bureau. Vous trouverez à la première page du document qui a été préparé à votre intention un tableau qui résume la situation au bureau, telle qu'elle ressort dans les dossiers que nous tenons. Avant d'y regarder de plus près, j'aimerais prendre quelques minutes pour vous décrire la façon dont ce tableau a été préparé.

Vous constaterez que les quatre rectangles correspondent à quatre rubriques différentes, notamment les handicapés, les femmes, les autochtones et les minorités visibles. Il y a, dans chaque boîte, une série de colonnes, qui correspondent aux catégories d'emplois que l'on retrouve non seulement au Bureau, mais dans l'ensemble de la Fonction publique. Premièrement, la gestion, deuxièmement, la catégorie scientifique et professionnelle, troisièmement l'administration et les services extérieurs, quatrièmement la catégorie technique et, cinquièmement, celle du soutien administratif.

Sont, d'autre part, donnés pour chacune des catégories, dans les quatre rectangles, les objectifs fixés par le Bureau du vérificateur général, les résultats obtenus depuis la mise en vigueur chez nous du programme d'équité en matière d'emploi, et le nombre d'emplois requis—il s'agit-là de la dernière ligne dans chaque tableau—pour que nous puissions atteindre pleinement l'objectif que nous nous sommes fixé.

J'ajouterai que nous avons adopté les objectifs en vigueur dans le reste de la Fonction publique. Prenons la première catégorie sous la rubrique handicapés. On a dit qu'il serait bien que 2,3 p. 100 des membres de la catégorie gestion soient atteints d'un handicap. En ce moment, ou plutôt en janvier 1992, le pourcentage enregistré chez nous était de 1,3. Par conséquent, il nous faudrait trouver encore trois personnes handicapées pour atteindre le pourcentage cible de 2,3 pour la catégorie gestion.

Toujours dans le rectangle «handicapés», si vous prenez la ligne du bas, celle correspondant au nombre d'employés requis, vous constaterez que pour toutes les autres catégories nous atteignons ou dépassons les objectifs que nous nous étions fixé.

Voilà pour le premier rectangle. Les trois autres rectangles suivent le même schéma.

Monsieur le président, nous sommes vraiment très fiers des résultats que nous avons obtenus en matière d'équité dans l'emploi. Nous avons d'ailleurs lancé tout cela avant même que l'expression action positive soit populaire au gouvernement, au début des années 1980, et le premier groupe que nous avons ciblé était celui des personnes handicapées. C'est pourquoi le premier rectangle, tout en haut de la page, est consacré aux personnes handicapées.

[Text]

schedule before you, there are an awful lot of zeros on the bottom of the schedules, meaning there are very few people whom we still have to acquire to achieve those targets. That does not mean, however, that we're going to stop there because we've achieved some of these targets in some of the areas. We are still achieving and attempting to achieve even greater heights than we have achieved to date.

If you have any questions on that one, Mr. Chairman, I'd be pleased to answer them.

**The Chairman:** Any questions?

**Mr. Warne:** Is that okay?

**Le président:** Peut-on savoir combien il y a d'employés par catégorie? Par exemple, vous parlez d'un objectif de 2.3 p. 100 pour le Bureau. C'est 2.3 p. 100 sur quoi? Quelle est l'enveloppe?

**Mr. Warne:** Which one do you want? The women?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Warne:** We'll take women. In our actual profile on women of 16.4%, that is 38 women in the management category out of 232 that we counted at that point in time. In the scientific and professional, as an example, the 47.3% represents 96 individuals out of 203. For the 57.4% in admin and foreign services, 66 are women out of a total of 115. In the technical it is 4 out of 8, and that is why we get 50%. In admin support it is 89 out of 110, making up the 80%. The reason on that one, Mr. Chairman, that there is no target, was that the government obviously decided that for admin support there have been historically a great many women in that category and it didn't want to set any additional targets for that. I can give you all the statistics.

**Mme Bertrand (Brome—Missisquoi):** En fonction de quels critères les objectifs sont-ils fixés? Dans le tableau sur les femmes, dans la première colonne, en gestion, c'est écrit: «objectif, 15.2 p. 100». Est-ce que cela ne devrait pas être 50 p. 100?

**Le président:** Cinquante et un.

**Mme Bertrand:** Non, je ne demande que 50 p. 100. Cela suffit.

**Mr. Warne:** Mr. Chairman, these targets, as I said initially, are the targets that the federal government at large set for employment equity targets in all of these four categories. For the management category, at this point in time the federal government is saying that at least 15.2% of the management category should be occupied by women; 24% in science and professional, 40%...and so on in admin support. I suspect that target will be increased over the years, but at this point they're saying 15.2%. As I say, at this point we've achieved 16.4%.

• 0915

**The Chairman:** Could you clarify that? The target is not set by Treasury Board, is it?

[Translation]

L'action positive est devenue plus populaire par la suite, et avec l'avènement de l'équité en matière d'emploi, nous avons ajouté des statistiques sur les femmes, sur les autochtones et sur les minorités visibles. Comme vous pouvez le constater, il y a beaucoup de zéros sur la dernière ligne des rectangles, ce qui signifie qu'il ne nous manque que quelques éléments encore pour pouvoir atteindre les objectifs. Mais cela ne veut pas dire pour autant que nous allons nous arrêter là, simplement parce que nous avons atteint certains objectifs dans certains domaines. Nous continuons et continuerons de viser encore plus haut.

Si vous avez des questions là-dessus, monsieur le président, je me ferai un plaisir d'y répondre.

**Le président:** Quelqu'un a-t-il des questions?

**M. Warne:** Tout cela vous convient?

**The Chairman:** Could you tell us how many employees there are per category? For example, you mentioned a goal of 2.3% for the OAG. That would be 2.3% of what? What is the envelope?

**M. Warne:** Pour quel groupe? Les femmes?

**Le président:** Oui.

**M. Warne:** Prenons le groupe des femmes. Le pourcentage donné ici est 16,4 p. 100, soit 38 femmes pour la catégorie de gestion, sur un effectif total à cette époque-là, dans cette catégorie, de 232. Pour la catégorie scientifique et professionnelle, les 47,3 p. 100 correspondent à 96 personnes sur 203. Du côté de l'administration et du service extérieur, le pourcentage est de 57,4 p. 100, soit 66 employés sur un total de 115. Dans la catégorie technique, il y a quatre femmes sur un total de huit, ce qui donne 50 p. 100. Dans la catégorie soutien administratif, 89 des 110 employés sont des femmes, ce qui donne 80 p. 100. Une petite précision, monsieur le président: vous constaterez que le gouvernement n'a pas fixé d'objectif pour cette catégorie. C'est tout simplement qu'historiquement celle-ci a toujours compté un très grand nombre de femmes, et le gouvernement ne voulait pas imposer d'objectifs supplémentaires. Je peux vous donner toutes les statistiques.

**Mrs. Bertrand (Brome—Missisquoi):** What criteria come into play in the setting of these objectives? In the box for women, the target given for the first column, namely the management category, is 15.2%. Should it not rather be 50%?

**The Chairman:** Fifty-one.

**Mrs. Bertrand:** No, I'm only asking for 50%. That would be sufficient.

**M. Warne:** Monsieur le président, comme je l'ai dit au début, ces objectifs sont ceux que le gouvernement fédéral a fixés, pour les quatre catégories, dans le cadre de son programme d'équité en matière d'emploi. À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral dit qu'au moins 15,2 p. 100 des postes dans la catégorie de gestion devraient être occupés par des femmes, que le pourcentage devrait être de 24 dans le cas de la catégorie scientifique et professionnelle, de 40 dans la catégorie soutien administratif, etc. J'imagine que l'objectif sera augmenté au fil des ans, mais en ce moment, il est de 15,2 p. 100. Comme je le disais, nous en sommes déjà à 16,4 p. 100.

**Le président:** Pourriez-vous éclaircir un peu les choses? L'objectif n'est donc pas fixé par le Conseil du Trésor?



[Texte]

**Mr. Warne:** It's an offshoot of Treasury Board, I believe—the employment equity committee, setting the employment equity target.

**Mme Bertrand:** Monsieur le président, je siège actuellement au Comité qui étudie la révision de la Loi sur l'équité en matière d'emploi. La Fonction publique n'est pas couverte actuellement par cette loi, mais elle est quand même assujettie à ce qu'on appelle les règles directrices du Conseil du Trésor. Par conséquent, ces objectifs sont probablement fixés en fonction des règles directrices du Conseil du Trésor.

**Le président:** Il y a toujours eu une discussion sur les mots «objectif» et «quota». Je sais que le mot «quota» s'épelle mal dans le domaine de l'équité, tandis qu'«objectif» s'accepte bien. C'est cela? Continuez, monsieur Warne.

**Mr. Warne:** The second point Madam Bertrand raised at our meeting on Thursday, which she would like a little more information on, was this whole area of francophone participation by category in the Office of the Auditor General. Once again, we have attempted in the short time available to us to put together a chart for your use that we hope explains this information. It may look a little complicated, but let me take you over to the right-hand side of the chart. It shows that we have 398 anglophones representing 63% of our office, and 226 francophones representing 36% of our office. That totals 100%, of course. I might add that the Public Service Commission's information, which we received just yesterday, is that 28% of the total federal government has a francophone participation, compared to 36% in our office. We are particularly proud of that.

If you look over to the left, almost in the middle of the chart, you'll see under the scientific and professional category a percentage of 41.8% of francophones. We're looking forward to this helping us improve our statistics at the management category level. In that scientific and professional category is the AU category, the auditing category in our office. It's the young, junior auditors we are bringing into the office. In a great many cases, we are insisting they be bilingual. In most cases, we are finding that the bilingual people have a mother tongue of French. The 42% of scientific and professional will eventually, as they get promoted, be moving up into the management category, which will substantially enhance our percentages in that category, Mr. Chairman.

**The Chairman:** AU stands for what? Accounting?

**Mr. Warne:** AU—auditing. It's an auditing category.

If you look over to the far left-hand side of the chart, under the management category, you can see the two arrows at the bottom. The total representation of francophones in our office in the management category is 23%, embracing all our very senior levels as well as our directors and managers. The average for the Public Service is 22%. Once again, we are fairly pleased with our performance.

Are there any questions on francophone participation?

[Traduction]

**M. Warne:** Il me semble que le Comité de l'équité en matière d'emploi, qui fixe les objectifs, émane du Conseil du Trésor.

**Mrs. Bertrand:** Mr. Chairman, I sit on the Committee that is studying the revision of the Employment Equity Act. At the present time, the Public Service doesn't come under the Act, but it is nevertheless required to observe what are called Treasury Board Guidelines. Therefore, these goals are most probably set in accordance with Treasury Board Guidelines.

**The Chairman:** There has always been a great deal of discussion surrounding the words «goal» and «quota». I know that the term «quota» doesn't go over very well in the area of equity, whereas «goal» isn't frowned upon. Is that it? Please continue, Mr. Warne.

**M. Warne:** La deuxième question posée par M<sup>me</sup> Bertrand à notre réunion de jeudi concernait la participation francophone, par catégorie, au bureau de vérificateur général. Encore une fois, malgré les délais très serrés, nous avons préparé pour vous un tableau, qui, nous l'espérons, vous éclairera. Cela vous paraîtra peut-être un petit peu compliqué, mais si vous voulez bien me suivre, nous commencerons du côté droit. On lit ici que nous avons 398 anglophones représentant 63 p. 100 du Bureau, et 226 francophones, représentant 36 p. 100, ce qui donne, bien sûr, un total de 100. J'ajouterai que les renseignements fournis par la Commission de la fonction publique, et que nous avons tout juste reçus hier, font ressortir que 28 p. 100 du nombre total des fonctionnaires fédéraux sont francophones, alors que chez nous le pourcentage est de 36. Nous en sommes très fiers.

Si vous regardez vers le milieu du tableau, vous verrez que le pourcentage de francophones pour la catégorie scientifique et professionnelle est de 41,8. Nous espérons que cela nous aidera à améliorer nos statistiques pour la catégorie gestion. Fait partie de cette catégorie scientifique et professionnelle le groupe AU, soit celui qui s'occupe de la vérification. Ce sont les jeunes vérificateurs débutants que nous intégrons à l'équipe. Dans de nombreux cas, nous exigeons qu'ils soient bilingues. Dans la plupart des cas, nous constatons que les personnes bilingues ont le français comme langue maternelle. Ces 42 p. 100 de la catégorie scientifique et professionnelle vont, au fil de leur promotion, finir par accéder à la catégorie gestion, ce qui devrait augmenter sensiblement le pourcentage enregistré dans cette catégorie.

**Le président:** Les lettre AU correspondent à quoi? C'est la comptabilité?

**M. Warne:** C'est la vérification. C'est une catégorie de vérificateurs.

Tout à fait à gauche du tableau, sous la catégorie gestion, vous verrez, tout à fait en bas de la page, deux flèches. Chez nous, dans la catégorie gestion, les francophones, si l'on inclut le niveau supérieur ainsi que les directeurs et les gestionnaires, comptent pour 23 p. 100. La moyenne pour la Fonction publique est de 22 p. 100. Ici encore, nous sommes plutôt satisfaits du résultat obtenu.

Y a-t-il des questions au sujet de la participation francophone?

[Text]

**Mme Bertrand:** Il reste que dans la première colonne, «haute direction», même si vos moyennes sont intéressantes au centre de la page, le chiffre de 18.7 p. 100 est un peu bas. J'ose croire à votre optimisme quand vous dites que les jeunes vérificateurs vont monter vers la haute direction avant très longtemps.

Merci, monsieur Warme.

**M. Young (Acadie-Bathurst):** Il serait intéressant de poser à Québec la même question sur les proportions. Au Nouveau-Brunswick, nous sommes habitués. C'est pour cela qu'il est toujours intéressant pour nous d'écouter ces questions-là.

**Mr. Warme:** Mr. Chairman, the third point raised on Thursday was in the contracting area. In your package, on the next page, you'll see that it's a copy of page 22 of our estimates in English or page 24 in French. It was pointed out to us at that meeting that the bottom right-hand box did not seem to be filled in under contractors, or for contracts—81 contracts and there was no current salary range or no average salary provision.

• 0920

What we have put in for you this morning under the bottom line is showing that the smallest contract we would have in the office would be approximately \$500. It would be very rare for us to go through the exercise of creating a \$500 contract, but we do have several. As I recall saying on Thursday, the maximum contract we write for any single individual is \$7,500. So that's the range. I can't give you a salary range; I can give you merely a range of contracts. As we have some 670 professional service contracts and some additional TOA contracts, we divide that into the total amount of money we have spent on contracting. The average contract we wrote for this period is \$7,889.

**The Chairman:** How many contracts a year would you have?

**Mr. Warme:** We have 607 this year. In 1991-92 we would have about 670 individual professional service contracts.

**The Chairman:** Where can I find that? I don't find it in your presentation.

**Mr. Warme:** I don't believe you'll find it anywhere. I've just given you that information. Some of these contracts are small, as I said, and some are larger.

**The Chairman:** Are the numbers of contracts over, say, 1992-93, 1991-92, and 1990-91 decreasing or increasing?

**Mr. Warme:** It's surprising how level they remain. This year we are down slightly from what we were a year ago. Next year, of course, one just never knows.

[Translation]

**Mrs. Bertrand:** Even though the averages are quite good towards the middle of the page, it remains that in the first column, executive, the percentage of 18.7 is rather low. I am encouraged by your optimism when you say that the young auditors will move up to the management category before long.

Thank you, Mr. Warme.

**Mr. Young (Acadie-Bathurst):** It would be interesting to see what answers would be given to the same question in Quebec City. In New Brunswick, we're used to it. This is why it is always so interesting for us to listen to these questions.

**M. Warme:** Monsieur le président, la troisième question soulevée jeudi portait sur les contractuels. Je vous demanderai de passer à la page suivante du document qui vous a été remis, et qui reprend la page 24 du budget des dépenses en français et la page 22 de la version anglaise. On nous a signalé, à cette réunion, que pour la rubrique contractuelle, la colonne, tout à fait à droite, n'était pas remplie. On pouvait voir qu'il y avait 81 contrats, mais il n'y avait aucune échelle des traitements ni provision pour le traitement annuel moyen.

En prévision de la réunion de ce matin, nous avons ajouté, toujours sur cette dernière ligne, un montant de 500\$, soit la valeur du plus petit contrat que nous passerions au Bureau. Il est rare qu'on passe des contrats de 500\$, mais il y en a plusieurs en cours à l'heure actuelle. Comme je le disais, je pense, jeudi, la valeur maximale d'un contrat que nous passerions avec une seule et même personne est de 7,500\$. Cela vous donne une idée de la fourchette. Je ne peux pas vous donner d'échelle des salaires; je peux tout simplement vous donner une fourchette pour la valeur des contrats. Étant donné que nous avons quelque 670 contrats pour services professionnels et un certain nombre d'autres contrats, nous divisons le montant total d'argent que nous avons consacré au travail contractuel par ce nombre. La valeur moyenne des contrats que nous avons signés pour cette période s'élève à 7,889\$.

**Le président:** Combien de contrats passeriez-vous en une année?

**M. Warme:** Cette année, il y en a 607. En 1991-1992, nous devrions passer environ 670 contrats de services professionnels.

**Le président:** Où cela se trouve-t-il? Je ne vois pas cela dans le document.

**M. Warme:** Je ne pense pas que cela figure quelque part. C'est un renseignement que je vous communique. Certains de ces contrats sont petits, comme je vous l'ai dit, et d'autres sont plus importants.

**Le président:** Si l'on prend les années 1992-1993, 1991-1992 et 1990-1991, le nombre des contrats passés a-t-il tendance à augmenter ou à diminuer?

**M. Warme:** Il est étonnant de constater à quel point le nombre de contrats demeure à peu près stable. Cette année, on constate une légère baisse par rapport à la situation d'il y a un an. Quant à l'an prochain, on ne peut pas savoir.



[Texte]

So the average is \$7,889, which indicates that we have a number of relatively small contracts.

**M. Dubois:** Monsieur le président, l'autre question qui avait été soulevée portait sur la répartition entre les chefs et les indiens. Nous préférons appeler cela les chefs et les professionnels. Dans les documents que nous vous avons transmis, nous vous donnons l'information sur les 217 personnes qui font partie de la catégorie de la gestion.

Parmi ces 217, il y a le niveau de gestionnaire qui compte 69 personnes et le niveau de directeur qui en compte 73; le reste, c'est-à-dire 75, sont des directeurs principaux ou des PX. Parmi ces 75, il y en a 17 qui sont au niveau de la gestion supérieure. Tout ceux qui sont aux niveaux de directeur principal, directeur et gestionnaire sont des gens qui font partie des rangs professionnels et qui travaillent de façon assidue à des vérifications. Ce ne sont pas des gestionnaires dans le sens du gérant d'un groupe qui ne fait que de la gestion. Ce sont des vérificateurs professionnels. Par exemple, les gestionnaires et les directeurs, qui sont au nombre de 132 dans les opérations, sont des gens qui font de la vérification pendant 80 p. 100 de leur temps. Les directeurs principaux dans les opérations, qui sont au nombre de 48, font de la vérification pendant 70 p. 100 de leur temps.

Nous avons comparé nos chiffres avec ceux des principales maisons comptables. Notre ratio, à l'intérieur des opérations, est de 7.5 vérificateurs par associé ou par directeur principal. C'est une comparaison valable parce que nos directeurs principaux sont considérés comme des associés. Ceci se compare très favorablement aux firmes d'experts comptables. En fait, la moyenne dans le monde des affaires est d'environ un pour sept. Dans le Bureau en entier, la proportion est de un pour huit. Cela nous donne un point de comparaison qui nous satisfait. Par conséquent, la question de chefs et d'indiens ne représente aucunement un problème pour nous.

• 0925

**Le président:** On ne retrouve pas ce que vous venez de dire dans vos Parties III.

**M. Dubois:** Non. Ce que vous retrouvez dans la Partie III, c'est le chiffre 217.

**Le président:** Sur 707, si j'ai bien compris, il y a 707 personnes en tout.

**M. Dubois:** Il y a 624 personnes.

**Le président:** Je regarde à la page 15.

**M. Dubois:** Je m'excuse, 626.

**Le président:** Je m'excuse. Le chiffre 697 a trait aux années-personnes.

**M. Dubois:** On compte les contractuels pour arriver à 707. Donc, c'est 217 personnes sur 626.

Le dernière question qui était en suspens la semaine dernière avait trait aux produits du Bureau. Le Bureau produit différents genres de rapports. Le rapport principal, c'est le rapport annuel qui vous est très familier.

[Traduction]

La valeur moyenne est donc de 7,889\$, ce qui laisse supposer que nous signons un certain nombre de contrats relativement petits.

**Mr. Dubois:** Mr. Chairman, the other question that was brought up dealt with the Indian-chief ratio. We prefer to talk about chiefs and professionals. The documents you have been given contain information on the 217 individuals who make up the management category.

Of these 217, there are 69 managers and 73 directors, the 75 remaining members of this category being principals or PXs. Of these 75, 17 belong to the senior management category. Those employees classified as principals, directors and managers belong to the professional group and devote their time to audits. They are not managers in a sense that they manage a group, and that all they do is management. They're professional auditors. For example, the managers and directors, of whom there are 132, are people who devote 80% of their time to audit work. The 48 principals devote 70% of their time to audit functions.

We have compared our figures with those of large accounting firms. Our ratio, for our operations, is 7.5 auditors per associate or principal. This comparison is a valid one because our principals are treated as though they were associates. Our situation easily bears comparison with that of accounting firms. In fact, the average in the business world is around 7%. For the Office of the Auditor General as a whole, the ratio is one to eight. We are satisfied with this result and the way we compare with others. This is why the chief to Indians proportion doesn't worry us.

**The Chairman:** What you just said does not appear in your Part III.

**Mr. Dubois:** No. You will find the figure 217 in the Part III.

**The Chairman:** Out of 707, I take it. There are 707 people in all.

**Mr. Dubois:** There are 624 people.

**The Chairman:** I am looking at page 15.

**Mr. Dubois:** I am sorry, 626.

**The Chairman:** I am sorry. 697 is the person-years.

**Mr. Dubois:** We include contract employees for a total of 707. Therefore, we mean 217 out of 626.

The final question that was asked last week concerns the Office's output. The Office produces various sorts of reports. The main one is the annual report which you are very familiar with. We also publish an opinion on the summary

[Text]

Deuxièmement, nous produisons une opinion sur les états financiers sommaires du gouvernement du Canada, qui est l'opinion sur les comptes publics. Ensuite, nous donnons des opinions de vérificateur financier sur 130 états financiers de sociétés d'État et autres entités. De plus, la Loi sur la gestion des finances publiques nous demande de faire des examens spéciaux sur 28 sociétés d'État tous les cinq ans.

Il y a quelque chose qui est moins visible. Dans la plupart des cas, nous transmettons des lettres à la direction des 197 entités que nous vérifions. Nous estimons que l'an dernier, nous avons transmis environ 160 lettres à la direction. Ces lettres contiennent des observations que nous avons accumulées au cours de nos vérifications, mais qui, selon nous, ne sont pas suffisamment importantes pour en faire rapport au Parlement. D'ailleurs, je pense que vous seriez complètement ensevelis sous nos rapports si on publiait tout. Dans le rapport annuel, il n'y aurait pas 700 pages, mais peut-être 3,000. Toutes ces lettres à la direction portent sur des observations que nous jugeons importantes au niveau de la gestion, mais pas suffisamment importantes pour le Parlement.

**Mme Bertrand:** Nous sommes habitués à recevoir de la paperasse dans nos bureaux. C'est peut-être celle qui serait la plus importante. Il y aurait 197 lettres, mais s'agit-il de longues lettres? Est-ce que ce sont des analyses très détaillées?

**M. Dubois:** Cela varie beaucoup, madame Bertrand. Premièrement, on exige que nos équipes de vérification envoient une lettre à la direction pour chaque état financier sur lequel on donne une opinion, qu'il y ait une observation ou non. Naturellement, s'il n'y a pas d'observation, la lettre est d'une demi-page, mais cela peut aller d'une demi-page à 30 ou 40 pages. On fait un suivi sur toutes ces lettres-là. Par exemple, si on fait une observation à la direction d'une société d'État et qu'elle ne s'en occupe pas alors qu'il s'agit d'un problème assez sérieux, il y a de bonnes chances qu'on augmente la pression l'année suivante. La lettre va monter de palier.

C'est la même chose pour les ministères. Lorsqu'on fait une vérification intégrée dans un ministère où, par exemple, on peut dépenser jusqu'à 20,000 heures de vérification, le chapitre que vous voyez peut compter une vingtaine de pages dans le rapport annuel, mais il y a beaucoup, beaucoup d'autres détails qui ont été observés en cours de route. Au lieu de perdre ces observations, on les transmet à l'entité qui est vérifiée. Si l'entité ne réagit pas, il se peut très bien qu'à la prochaine visite, on rehausse l'intérêt ou l'importance de la chose. À ce moment-là, vous pourriez la retrouver dans le rapport annuel du vérificateur général.

• 0930

**Mme Bertrand:** D'abord, qui est la direction? Qu'est-ce que vous entendez quand vous dites: C'est adressé à la direction?

Deuxièmement, est-ce qu'il serait possible, aux fins de la transparence, que les députés sachent que de telles lettres sont envoyées à la direction? Pour ma part, je l'apprends ce matin. Je vois que vous faites une distinction entre la direction et le ministère. Par exemple, vous dites qu'il y a des lettres d'une demi-page et des lettres qui peuvent avoir 30 pages. Cela veut dire que c'est important. Si les députés savaient qu'une lettre a été envoyée, les intéressés pourraient

[Translation]

financial statements of the Government of Canada, which is an opinion on public accounts. We also publish opinions on the financial statements of 130 departmental corporations and other entities. Pursuant to the Financial Administration Act, we provide special examinations of 28 crown corporations every five years.

Some of our work is not so high-profile. In most cases, we send letters to the heads of the 197 entities we audit. For last year, an estimated 160 letters were sent out. In them, we include comments on our audits, which we did not feel important enough to be included in a report to Parliament. In fact I think you would be overwhelmed by the number of reports if we were to publish everything. An annual report wouldn't be 700 pages long, but perhaps 3,000 pages long. In our letters, we include observations we feel are important for management, but not important enough for Parliament.

**Mrs. Bertrand:** We are used to a lot of paper work in our offices. We get an awful lot of it. You said you wrote 197 letters, but were they long? Did they include detailed analyses?

**Mr. Dubois:** It depends, Mrs. Bertrand. Our audit teams are required to send out a management letter for every opinion of a financial statement, be there be any specific comments or not. Of course, if there are no comments, then the letter will only be half a page long, but our letters vary from half a page to 30 or 40 pages. We do a follow-up on all of them. For example, if nothing is done in reaction to a comment we make to the head of a crown corporation, and if the problem is serious enough, then there is every chance that we will step up the pressure the following year. The letter will go one letter higher.

The same goes for departments. When we carry out a comprehensive departmental audit, which may take up to 20,000 hours of work, the chapter you see on this in the annual report may only be about 20 pages long. However there are many many other details that are included in the audit. Instead of losing track of all these comments, we send them to the entity in question. If there is no reaction, then next time round, we may very well emphasize our interest, in which case, you will find something on it in the Auditor General's annual report.

**Mrs. Bertrand:** First of all, who is the management? What do you mean when you say that the letter is sent to management?

Secondly, for greater openness, would it be possible for members to be informed that such letters are being sent out? This is the first time that I've heard of these matters. I note that you make a distinction between management and departments. For example, you say that some letters are half a page long while others may be 30 pages long, which means that they are important. If members were aware that a letter had been sent, then those who were interested could at least



[Texte]

au moins demander une copie de cette lettre. Cela ne serait pas envoyé systématiquement à tout le monde, mais ceux qui seraient intéressés pourraient au moins en avoir une copie. Est-ce que c'est confidentiel?

**M. Dubois:** Monsieur le président, dans le cas des sociétés d'État, je crois que, selon le régime établi par la Loi sur la gestion des finances publiques, ces documents doivent rester confidentiels.

**Mme Bertrand:** Donc, vous parlez des sociétés d'État. Quand vous parlez de 197, vous parlez des sociétés d'État.

**M. Dubois:** Je parle des deux. Sur les 197, il y en a 130 qui sont des sociétés d'État ou autres entités du genre. Dans ces cas-là, ces documents sont confidentiels. Dans ces cas-là, quand je parle de la direction, je parle du président ou du directeur général. On adresse la lettre à la plus haute instance de la gestion. Dans le cas des ministères, en général, la lettre est adressée au sous-ministre ou au sous-ministre adjoint, Finances et Administration.

**Mme Bertrand:** Je me demande comment le Parlement pourrait être davantage au courant de ces remarques qui sont faites. Par exemple, si vous envoyez à Radio-Canada une lettre faisant état de mauvaise gestion, il me semble que les députés pourraient... Je sais que si c'est grave, c'est publié dans votre rapport annuel, mais il serait peut-être bon qu'on puisse faire un suivi plus serré.

**M. Dubois:** Monsieur le président, je peux vous donner mon opinion personnelle. Nous vous donnons déjà un rapport de 700 pages qu'il vous est très difficile de digérer complètement parce qu'il contient trop d'informations. Nos lettres à la gestion sont à un niveau inférieur d'importance. Si on vous les transmettait, vous seriez complètement noyés sous l'information. Je pourrais vous donner un autre exemple. Toutes les vérifications internes qui se font à l'intérieur des ministères comportent aussi toutes sortes d'observations. Il y a là un autre millier de pages. Il n'y a pas de limite à l'information qui existe. Si un membre du Parlement s'intéresse à un programme particulier, je pense qu'il a le loisir de demander personnellement l'information au ministère. Je me demande s'il serait positif de le faire de façon générale, parce que vous seriez complètement ensevelis...

**Mme Bertrand:** Donc, il est toujours possible d'obtenir cette information. Je pense surtout aux sociétés d'État. Vous dites que c'est confidentiel chez eux, à l'interne, mais si c'est accessible au Parlement, ce n'est plus confidentiel.

**M. Dubois:** Monsieur le président, toute cette situation est assujettie à la Loi sur l'accès à l'information.

**Le président:** Il faut savoir quelle question poser. C'est là qu'est le problème. Je pense qu'on va mettre cela de côté pour le moment.

Est-ce qu'il y a d'autres questions? Monsieur Dubois et monsieur Warme, j'aimerais maintenant qu'on prenne la Partie III qu'on a devant nous et qu'on la parcourt page par page, chapitre par chapitre. J'ai des questions à ce sujet, et les députés auront peut-être des questions à poser sur la façon dont vous présentez l'information et sur ce qu'il faut comprendre ou ne pas comprendre de l'information que vous nous transmettez.

[Traduction]

ask for a copy. The letters wouldn't automatically be sent to everybody, but those who were interested could at least get a copy. Is the information confidential?

**Mr. Dubois:** Mr. Chairman, I believe that in the case of Crown corporations, such documents must remain confidential, according to the Financial Administration Act.

**Mrs. Bertrand:** So you are talking about Crown corporations. When you talk about the 197 entities, you're talking about Crown corporations.

**Mr. Dubois:** I'm talking about both. Out of the 197 entities, 130 are Crown corporations or other such bodies. Documents sent to them are confidential. In those cases, what I mean by management is the president or director general. Our letters are sent to the highest level. In general, departmental letters are sent to deputy ministers or assistant deputy ministers, responsible for finance and administration.

**Mrs. Bertrand:** I'm wondering how Parliament can be kept better informed of the observations made in those letters. If, for example, you wrote to the CBC to say that there had been poor management, it seems to me that members could... I realize that if a matter is serious enough, it will be included in your annual report, but we should perhaps be able to follow a matter more closely.

**Mr. Dubois:** Mr. Chairman, let me give you my personal opinion. We already prepared a 700-page report which is very difficult for you to fully digest because it is so detailed. Our management letters are not so important, and were we to send them to you, you would soon be overwhelmed with information. The internal departmental audits, which are also very detailed, are another example. That would make for another 1,000 odd pages. The information we could report is infinite. A member of Parliament who is interested in a particular program can, I believe, make a personal request for information from the department concerned. I doubt whether it would be worthwhile sending you that information on a regular basis because you would soon be completely snowed under by it—

**Mrs. Bertrand:** So the information is available. I am thinking in particular about Crown corporations. You say that their internal information is confidential, but it isn't if Parliament has access to it.

**Mr. Dubois:** Mr. Chairman, the entire matter is subject to the Access to Information Act.

**The Chairman:** You have to ask the right question. That is the hard part. Let's move on to something else.

Are there any other questions? Mr. Dubois and Mr. Warme, I would like to go through the Part III we have here with you, page by page and chapter by chapter. I have some questions, and members might want to ask you about how the information is presented and what exactly the report you make tells us.

[Text]

On a reçu les réponses que vous avez données aux questions préparées par notre recherchiste. Comme on vient de les recevoir, je ne sais pas s'il y a quelqu'un qui les a lues. De toute façon, on va les lire et on fera peut-être quelques commentaires là-dessus plus tard. Peut-on commencer par la page 4? Avez-vous des commentaires?

• 0935

**M. Dubois:** M. Warme pourrait passer en revue chaque tableau l'un après l'autre et vous expliquer pourquoi le tableau existe. Chaque fois, on pourrait faire un arrêt pour vous permettre de poser des questions si vous en avez.

**Le président:** C'est cela. Ce ne sera pas trop long, n'est-ce pas?

**M. Dubois:** Je ne le pense pas.

**Le président:** Êtes-vous satisfaits de cela, mes amis? D'accord. Passons donc à la page 4:

"Spending Authorities".

**Mr. Warme:** Once again, the form and the content for this schedule is dictated at the present time by the Office of the Comptroller General. The intent of these schedules is virtually to provide a bridge between part II of our estimates and part III of our estimates. So as you can see, this is where we are getting our spending authorities, and at this time we are asking for the \$59,912,000 million, which came from the part IIs and it compares that to our main estimates figure of \$60,006,000 in 1991-92.

It's the same in our department as in any other department in government in this one. Below the "Votes -Wording and Amounts" is the "Auditor General", then at the bottom the "Program expenditures, the grant listed in the Estimates and contributions" is \$53.8 million. This takes it to the "Program by Activities" at the bottom, and it shows we have an operating budget of \$58 million, a capital of \$1.360 million. We talk about these transfer payments of \$505,000 later in the book for the same total of \$59.912 million, and once again that compares it to the year before. These are just very macro numbers. It's the same schedules that every government department must fill in in this form.

As you recall, Mr. Chairman, on Thursday Mr. Desautel and others talked about this form of the estimates. We are in a process right now in our office of attempting to determine how we might put this information to you next year in a form that gets away from what is dictated by the central agencies and in fact puts information in all our hands that might be clearer for you and for ourselves to review.

**The Chairman:** Vote 30 is required of all departments, all agencies, all those who report to Parliament for their program expenditures. It's a common designation, and then of course the statutory expenditures are there and they're fixed. You can't touch those.

**Mr. Warme:** Exactly.

**The Chairman:** Are there any questions? I have one. On page 5 it says your statutory adjustment, Auditor General's salary is \$763. It's bracketed so I guess it's a difference of \$763. Why?

[Translation]

We have your answers to the questions our researcher prepared, but since they were only just delivered to us, I don't know whether anyone has had a chance to read them. We will in any case be reading them later on and perhaps we could make our comments at a later date. May we begin at page 4? Do you have any comments?

**Mr. Dubois:** Mr. Warme will review each figure, one after the other, and explain why it is there. We can stop after each figure for you to ask questions.

**The Chairman:** Fine, it won't be too long, will it?

**Mr. Dubois:** I do not think so.

**The Chairman:** Are you satisfied with this, honourable friends? Good. Let's go to page 4:

«Autorisations de dépenser».

**M. Warme:** Encore une fois, la présentation et le contenu de ce tableau sont dictés par le Bureau du contrôleur général. La raison d'être de ce tableau est d'établir un lien entre la partie II et la partie III de nos budgets de dépenses. Comme vous pouvez le voir, nous indiquons d'où proviennent les autorisations de dépenser. Nous demandons 59,012,000\$ comme on le voyait dans la partie II. On donne comme point de comparaison le budget principal de 1991-1992, soit 60,006,000\$.

Ce tableau est le même que pour tout autre ministère. Sous la rubrique «crédit—libellé et sommes demandées» on trouve «vérificateur général» puis ensuite «dépenses du programme, subventions inscrites au budget et contributions», avec la somme de 53,8 millions. Un peu plus bas, il y a «programme par activité», qui montre un budget de fonctionnement de 58 millions de dollars et des dépenses en capital de 1,36 million de dollars. Nous reparlons plus loin des paiements de transfert de 505,000\$. On arrive au même total, 59,912 millions, avec encore une fois la comparaison avec l'année précédente. Ce sont des chiffres très globaux que doivent fournir tous les ministères, de la même manière.

Monsieur le président, vous vous souviendrez que jeudi dernier, M. Desautels et d'autres ont parlé de ce tableau. Actuellement, nous essayons de déterminer comment nous pourrions présenter cette information l'an prochain, en nous écartant de ce qui est dicté par les organismes centraux, de manière à présenter plus clairement l'information pour faciliter votre travail et nos explications.

**Le président:** Le crédit 30 est exigé pour tous les ministères, tous les organismes qui relèvent du Parlement pour leurs programmes de dépenses. C'est une désignation courante. Il y a, bien sûr, les dépenses statutaires, qui sont fixes. On ne peut pas y toucher.

**M. Warme:** Exactement.

**Le président:** Y a-t-il des questions? J'en ai une. À la page 5, il y a un ajustement aux crédits législatifs pour le traitement du vérificateur général: 763\$. Ce chiffre est entre parenthèses. J' imagine qu'il s'agit d'une différence de 763\$. Pourquoi?



[Texte]

**Mr. Warne:** When we put it in, the estimate was based on an annual rate and the actual payments are made every two weeks, of course, resulting in a small difference due to the numbers of days actually paid in the year. This becomes a very technical problem.

**The Chairman:** But if I take your total available to use of \$56,550,437 and I deduct the total program, the budgetary, \$56,318,827 which I find at the "Actual Use" column on the right-hand side, I get a \$231,610 difference. Why? Am I adding apples and apples here?

**Mr. Warne:** No, your figures are very close to the figures we lapsed, sir, of \$237,000.

**The Chairman:** Is this the figure that lapsed last year?

**Mr. Warne:** Yes. Can we move on to the schedules on page 7?

These schedules are new in 1991-92 and were really just intended to provide a perspective on the numbers and the sizes of the clients we audit, which Mr. Dubois was referring to earlier. It was merely to give you a better feeling for the size. . . you have 21 million corporations that have over \$1 billion in expenditures. That's huge. The 197 refers to the same 197 Mr. Dubois just referred to, and you can see on the top chart that our client base is also growing from 177 to 197.

• 0940

The bottom chart is, once again, a form dictated by the OCG, and this is where they're trying to bring in the person-years. Back in 1986 or so, 1987, I think it was Mr. Hovdebo who was asking us why we didn't show the equivalent years of contracting. We have added that in. I think we're one of the few organizations that does that, Mr. Chairman.

**The Chairman:** There's no actual use column; in other words, a column that says here are the facts. This says the estimates for 1992-93. This is a forecast for 1992-93, but it doesn't tell us what the use was for 1991-92.

**Mr. Warne:** As I said, this form is dictated by the OCG, which all government departments must use.

**The Chairman:** Pretty useless, isn't it?

**Mr. Warne:** I don't know if I would use the word "useless", sir, but I think next year you'll see a chart that might be more informative.

**The Chairman:** If I want to know exactly what was used in 1991-92, I have no way of knowing.

**Mr. Warne:** When we prepare these, sir, in October and November, we do not know either.

**Mr. Young:** They're not available. You have to go back a full year before.

**Mr. Warne:** That is the problem, the timing. We will try to put a chart in there next year that will be more meaningful to all of us.

**The Chairman:** That's why we're going through this exercise. That kind of answer helps me to understand.

[Traduction]

**M. Warne:** Lorsque nous l'avons inclus, le budget était fondé sur un traitement annuel. Or, les versements sont faits toutes les deux semaines, ce qui donne une petite différence au bout du compte, à cause du nombre de jours rémunérés dans l'année. C'est un problème très technique.

**Le président:** Si je prends le total disponible, soit 56,550,437\$ et que j'en déduis le programme budgétaire total, dans la colonne de droite «emploi réel», soit 56,318,827\$, j'arrive à une différence de 231,610\$. Pourquoi? Est-ce que je compare des pommes et des pommes?

**M. Warne:** Non, vous arrivez très près de ce qui nous restait à l'épuisement du budget, soit 237,000\$.

**Le président:** C'est le total des fonds non utilisés pour l'année dernière?

**M. Warne:** Oui. Pouvons-nous passer aux tableaux de la page 7?

Ces tableaux sont préparés pour la première fois en 1991-1992. Ils visent à donner une idée du nombre et de la taille des clients dont nous faisons la vérification et dont M. Dubois a parlé plus tôt. C'est simplement pour que vous puissiez bien comprendre la taille. . . Il y a 21 sociétés dont les dépenses sont supérieures à un milliard de dollars. C'est énorme. Le chiffre 197 est celui que vient de vous donner M. Dubois. Dans le tableau du haut de la page, on voit que le nombre de nos clients est passé de 177 à 197.

Le tableau du bas est également exigé par le BCG. C'est ici qu'on parle des années-personnes. En 1986 ou en 1987, je crois me souvenir que M. Hovdebo nous a demandé pourquoi nous ne montrions pas l'équivalent des contrats en années-personnes. Nous l'avons ajouté, et je pense que nous sommes plus nombreux à le faire, monsieur le président.

**Le président:** Il n'y a pas de colonne d'emploi réel qui nous dise exactement quels sont les faits. Il s'agit de prévisions pour 1992-1993. Il y a des prévisions pour 1992-1996, mais on ne nous dit pas quel a été l'emploi réel en 1991-1992.

**M. Warne:** Comme je l'ai dit, ce tableau est exigé par le BCG. Tous les ministères doivent adopter la même présentation.

**Le président:** C'est plutôt inutile, ne pensez-vous pas?

**M. Warne:** Je ne sais pas si «inutile» est le mot juste, monsieur, mais je crois que l'an prochain le tableau sera plus instructif.

**Le président:** Je veux savoir quel a été l'emploi réel en 1991-1992. C'est actuellement impossible.

**M. Warne:** Lorsque nous préparons ces tableaux, en octobre ou en novembre, nous ne le savons pas non plus.

**M. Young:** Les chiffres ne sont pas disponibles. Il faut remonter un an en arrière.

**M. Warne:** Il y a en effet un problème de temps. L'an prochain, nous nous efforcerons de présenter un tableau qui aura davantage de sens.

**Le président:** C'est pourquoi nous faisons cet exercice. Ce genre de réponse m'aide à comprendre.

[Text]

**Mr. Warme:** Exactly. The next chart—

**Mr. Bellemare (Carleton—Gloucester):** Mr. Chairman, if the forecast for 1991-92 was 81—same thing as your estimates for this year—what would have been the actual number for 1991?

**Mr. Warme:** In 1991 it was a total of 697, with 79 being for contract. Can you see the top of page 7, Mr. Bellemare?

**Mr. Bellemare:** So you're following the government trend of contracting out more and more?

**Mr. Warme:** Well, that's a very small increase, from 79 to 81.

**Mr. Bellemare:** Well, that could be a 2.5% increase. If you add it over a 10-year period, that shows quite a trend.

**Mr. Warme:** But the trend over the 10 years, if you look at the same chart on the top of page 7, hasn't demonstrated that is what in fact has happened. Take a look at the top of page 7.

**Mr. Dubois:** Page 8.

**Mr. Warme:** Sorry, top of page 8.

**Mr. Dubois:** At the top of page 8, if you follow the line, in 1983-84 we had 110 equivalent person-years on contract.

**The Chairman:** It's gone down.

**Mr. Dubois:** It has gone down over time. In the last few years, it is almost equal. It doesn't vary much.

**Mr. Bellemare:** The figure that would interest me would be from 1984 on.

**The Chairman:** We have page 8, figure 2.

**Mr. Bellemare:** On the page 8, figure 2—I'll go back to my point I made the other day. How many auditors did you have? Presently you have about 177 auditors, if my memory serves me right.

**Mr. Warme:** We have more than that.

**Mr. Bellemare:** In this book it says auditing, 177; 187 projected.

**Mr. Warme:** There are more auditors than that. That's the main category.

**Mr. Dubois:** They're only the AU category. Our auditors are also OMs. They have different categories—MX. Out of the 217, close to 200 are auditors—

**Mr. Warme:** That's in the management category alone.

**Mr. Dubois:** —out of the management category persons.

**Mr. Bellemare:** How many auditors, with a CA, work in the Auditor General's office?

**The Chairman:** Or equivalent.

**Mr. Dubois:** We have approximately 450 people called auditors in our office. Of that—

**Mr. Warme:** It would be 350 or 375.

**Mr. Dubois:** —about 350 would be in the accounting group and 100 would be other types of professions—engineers, lawyers, social scientists, mathematicians, economists. Of the 350, the majority are CAs but we also have CMAs and CGAs. Some 44 OMs are engineers; some of them are economists.

[Translation]

**M. Warme:** Certainement. Le prochain tableau. . .

**M. Bellemare (Carleton—Gloucester):** Monsieur le président, les prévisions pour 1991-1992 étaient de 81, soit la même chose que cette année. Quel a été le chiffre réel pour 1991?

**M. Warme:** En 1991, il y a eu un total de 697 années-personnes, dont 79 à contrat. Prenez le haut de la page 7, monsieur Bellemare.

**M. Bellemare:** Vous suivez donc la tendance du gouvernement, en faisant de plus en plus de sous-traitance?

**M. Warme:** C'est une très faible augmentation, de 79 à 81.

**M. Bellemare:** Eh bien, cela pourrait représenter 2,5 p. 100 d'augmentation. Sur une période de 10 ans, c'est une tendance marquée.

**M. Warme:** Si vous regardez le tableau en haut de la page 7, qui montre la tendance sur 10 ans, on voit que ce n'est pas ce qui s'est produit. Regardez le haut de la page 7.

**M. Dubois:** Page 8.

**M. Warme:** Pardon, le haut de la page 8.

**M. Dubois:** En haut de la page 8, si on regarde le trait, on voit qu'en 1983-1984, nous avons l'équivalent de 110 années-personnes à contrat.

**Le président:** Il y a eu une baisse.

**M. Dubois:** Oui, il y a eu une réduction. Au cours des deux dernières années, c'est plutôt stable. Il n'y a pas beaucoup de variations.

**M. Bellemare:** Ce qui m'intéresse, c'est la tendance à partir de 1984.

**Le président:** Regardez le tableau 2, page 8.

**M. Bellemare:** Page 8, tableau 2. Je vais revenir à ce que je disais l'autre jour. Combien de vérificateurs aviez-vous? Vous en avez actuellement 177, si je me souviens bien.

**M. Warme:** Nous en avons bien plus.

**M. Bellemare:** Ici, on dit 177 années-personnes pour la vérification, et des prévisions pour 187.

**M. Warme:** Il y a bien plus de vérificateurs. Vous parlez de la catégorie principale.

**M. Dubois:** Il ne s'agit que des employés de la catégorie AU. Nous avons des vérificateurs dans les catégories ON et MX. Sur les 217, environ 200 sont des vérificateurs. . .

**M. Warme:** Et ce n'est que dans la catégorie de la gestion.

**M. Dubois:** . . . faisant partie de la catégorie de gestion.

**M. Bellemare:** Combien de vérificateurs comptables agréés travaillent au bureau du vérificateur général?

**Le président:** Ou l'équivalent.

**M. Dubois:** Nous avons environ 450 vérificateurs au Bureau. De ce nombre. . .

**M. Warme:** Ce serait 350 ou 375.

**M. Dubois:** . . . environ 350 feraient partie du groupe des comptables, et une centaine, des autres catégories professionnelles: ingénieurs, avocats, sociologues, mathématiciens, économistes. Pour ce qui est des 350, il s'agit en majorité de comptables agréés, mais nous avons également des comptables en management accrédités et des comptables généraux licenciés. Environ 84 ON sont des ingénieurs, d'autres sont des économistes.



[Texte]

[Traduction]

• 0945

**Mr. Bellemare:** Going back to figure 2, if you go back ten years, what would be the number of people with CAs, people who would be considered auditors 10 years ago, and the number of auditors this year?

**Mr. Dubois:** I don't know the answer. Generally it would be approximately the same. We changed in 1977. When the new act for the Auditor General came in we started hiring non-accountants. When Jim Macdonnell was the Auditor General and started to do his financial management control studies in 1974-75, he started to bring in people other than chartered accountants; he started bringing in engineers and different types of persons. When we obtained the act in 1977, we deliberately, through policy, started to hire non-accountants. Before the new Auditor General Act, it was almost all accountants; now we have about 100 non-accountants. If we look at the profiles of the people who work in the office, then you have to move into the 1981 equivalent person-years on contract, which turns out to be about 700 contracts. Many of those are non-accountants; they are specialists in different fields. But in the office the proportion of non-accountants to accountants has been approximately the same over the last 10 years.

**Mr. Bellemare:** The total number was 706 about nine years ago and 707 this year. I see a big black line. What is that black line?

**Mr. Dubois:** That black line is the total of the permanent employees plus the equivalent person-year contracts. We transform all the time of contracts, and divide it by 1,500 hours. This year we have 81 equivalent person-years on contract. That's in the top line. The second line, which is dotted, includes only the permanent staff of the office. At the bottom you have the difference, which is the equivalent person-year contracts that we utilize.

**Mr. Bellemare:** I drew a parallel a week or two ago between the police force in a growth community and your agency. You're responsible for policing, or auditing. There has been growth in the government and in the amount of work you do; the answer was that you work wiser. I have no way of auditing that; no one audits you.

**The Chairman:** We do that here.

**Mr. Bellemare:** No, we don't audit in a true sense.

**The Chairman:** We try to.

**Mr. Bellemare:** We question.

**The Chairman:** That is what auditing is all about.

**Mr. Bellemare:** Gun-shot questioning is what we do. I say, "bravo, bravo." I clap my hands and tap dance in happiness that you're not spending too much money, but policing is not a place where one would cut during depression

**M. Bellemare:** Revenons au tableau 2. Il y a dix ans, combien y avait-il de comptables agréés à la vérification et combien y en a-t-il cette année?

**M. Dubois:** Je ne sais pas. Les chiffres devraient être à peu près les mêmes. Il y a eu un changement en 1977. Quand la nouvelle Loi sur le vérificateur général a été adoptée, nous avons commencé à embaucher des vérificateurs qui n'étaient pas comptables. Quand Jim MacDonnell était vérificateur général et qu'on a commencé les premières études de la gestion et du contrôle financier, en 1974-1975, on a embauché des gens qui n'étaient pas comptables agréés. On a embauché, par exemple, des ingénieurs. Avec l'adoption de la loi en 1977, nous avons délibérément eu des politiques d'embauche à l'extérieur du domaine de la comptabilité. Avant la Loi sur le vérificateur général, nous avions presque exclusivement des comptables et nous avons maintenant une centaine de personnes qui ne le sont pas. Si l'on veut avoir un profil des employés du bureau, il faut aller jusqu'en 1981, pour comparer l'équivalent en années-personnes des contractuels. Il y avait environ 700 contrats. Beaucoup des contractuels n'étaient pas comptables, mais spécialistes de divers domaines. Au bureau, la proportion de non-comptables par rapport aux comptables est restée à peu près la même au cours des dix dernières années.

**M. Bellemare:** Le nombre total était de 706 il y a neuf ans, il est de 707 cette année. Que signifie le gros trait noir?

**M. Dubois:** Le trait noir marque le total des employés permanents et des contractuels. Nous transformons tout le temps de travail des contractuels et le divisons par 1,500 heures. Cette année, nous avons en contrats l'équivalent de 81 années-personnes. C'est compris au trait gras. Le deuxième trait, en pointillé, comprend seulement le personnel permanent. Au bas du tableau, il y a la différence, soit l'équivalent en années-personnes des contrats que nous octroyons.

**M. Bellemare:** Il y a une ou deux semaines, j'ai fait un parallèle entre les forces policières dans une collectivité en pleine croissance et votre organisme. Le travail de vérification est comparable à celui des policiers. Le gouvernement a connu une certaine croissance, de même que votre fardeau de travail. On pourrait comprendre que vous travaillez plus judicieusement. Mais je ne peux pas le vérifier. Personne ne fait de vérification de votre travail.

**Le président:** C'est nous qui le faisons.

**M. Bellemare:** Non, ce n'est pas vraiment une vérification.

**Le président:** Nous faisons des efforts.

**M. Bellemare:** Nous posons des questions.

**Le président:** C'est le travail du vérificateur.

**M. Bellemare:** Nous ne posons que des questions ponctuelles. Je dis: bravo, bravo! J'applaudis et je me réjouis de ce que vous ne dépensiez pas trop d'argent. Mais quand les temps sont durs, il ne faut pas réduire le nombre de

[Text]

days. That's the time you may have a lot of breaking and entering and whatever. I think there's a similarity. In days of hard times you may want to do much more auditing of what's going on. You have less policing—smarter, but less policing.

• 0950

**Mr. Dubois:** Mr. Chairman, different phenomena have occurred. First of all, we inherited a new act in 1977. At the time Jim Macdonnell became the Auditor General he inherited a type of organization that had been working in a very different way from the way professional firms do. So ever since the mid-1970s we have been working at doing what we do better, and we have learned a lot. We now do our attest audits much more efficiently than we used to.

In addition to that, we have used technology to its utmost. We have computerized our operations across the board. Every one of our auditors now has his own computer. They use these computers very efficiently, and so we can do a tremendous amount of work, more than we used to do.

**Mr. Bellemare:** You used the words "attest audit". You seem to be skipping the comprehensive audit and especially the forensic auditing, which should be interesting.

**The Chairman:** We will get to that later on in the estimates.

**Mr. Dubois:** I didn't skip it voluntarily. I was using the attest side as an example of where we really streamlined the way we do attest audits. In fact, we keep diminishing the number of hours per audit every year for these audits. We are still working on that, but we feel we are reaching an optimum level.

As far as the value-for-money audit, we also use technology significantly on value-for-money audits. But the other part is that since 1977 we have built on the strength of the office, and now we have far more experienced people in the office who can do these audits, smarter and faster.

**The Chairman:** We will get to that later on. On page 18 Mr. Bellemare will find a chapter on forensic audit capability, and other things.

But could we proceed. Our time is limited, and I would like to cover this subject-matter thoroughly this morning.

Figure 3, is there anything to add to that?

**Mr. Warne:** I thought that was one we just discussed, Mr. Chairman.

**The Chairman:** But you have nothing to add?

**Mr. Warne:** I have nothing to add on that one.

Page 9 is merely an attempt to explain the difference of the change under legislative auditing on the previous page, under figure 3, sir. It just gives you more detail.

[Translation]

policiers. Ces temps sont propices aux vols par effraction et autres crimes. Je pense qu'il y a une ressemblance. Quand les temps sont durs, il faut faire davantage de vérification. Or, vous en faites moins. Peut-être plus astucieusement, mais moins.

**M. Dubois:** Monsieur le président, plusieurs phénomènes sont intervenus. Premièrement, nous avons hérité d'une nouvelle loi en 1977. Lorsque Jim MacDonnell est devenu vérificateur général, il a hérité d'une organisation qui travaillait de façon très différente des cabinets de comptables privés. Donc, depuis le milieu des années 70, nous nous sommes efforcés d'améliorer nos méthodes de travail et nous avons beaucoup appris. Nous effectuons maintenant nos vérifications d'attestation de façon beaucoup plus efficiente que par le passé.

En outre, nous exploitons toutes les ressources de la technologie. Nous avons informatisé au maximum. Maintenant nos vérificateurs disposent chacun d'un ordinateur propre. Ils s'en servent très efficacement, ce qui nous permet d'abattre une tâche énorme, beaucoup plus que par le passé.

**M. Bellemare:** Vous employez l'expression «vérification d'attestation». Vous semblez négliger la vérification intégrée et, particulièrement, la vérification judiciaire, sujets éminemment intéressants.

**Le président:** Nous y viendrons plus tard dans l'examen des prévisions budgétaires.

**M. Dubois:** Je ne les ai pas sautés volontairement. J'ai parlé des vérifications d'attestation comme exemples d'un travail où nous avons vraiment rationalisé nos méthodes. De fait, le nombre d'heures que nous consacrons à chacune de nos vérifications diminue chaque année. Nous espérons progresser encore, mais nous pensons être proches du niveau optimal.

Pour ce qui est des vérifications d'optimisation des ressources, là encore nous faisons largement appel à l'informatique. Mais nous avons aussi depuis 1977 étoffé les qualifications de notre personnel et nous avons maintenant des comptables beaucoup plus expérimentés, qui peuvent effectuer ces vérifications plus rapidement et plus intelligemment.

**Le président:** Nous viendrons à cela plus tard. M. Bellemare trouvera à la page 19, entre autres, un chapitre sur la vérification judiciaire.

Pourrions-nous poursuivre? Notre temps est limité, et j'aimerais bien explorer tout le sujet de façon approfondie ce matin.

Pour ce qui est du tableau 3, avez-vous quelque chose à ajouter?

**M. Warne:** C'est celui dont nous venons de parler, monsieur le président.

**Le président:** Mais vous n'avez rien à ajouter?

**M. Warne:** Non, rien sur celui-ci.

À la page 9 nous contentons d'expliquer les différences intervenues sous la rubrique vérification législative de la page précédente, c'est-à-dire les chiffres du tableau 3. Vous y trouvez une ventilation du chiffre global.



[Texte]

**The Chairman:** You always round out your figures. I did the calculation and it comes out to \$158,827, and you say \$159,000 so I guess you always round out the figures.

**Mr. Warne:** Anything over the \$500 mark we round out.

Page 15, I think, is your next one.

**The Chairman:** On page 11, and I want to come back to what Mrs. Bertrand said to you, Mr. Warne, you will see:

The outputs of the Office comprise reports to the House of Commons and various others, including ministers, legislative assemblies, boards of directors and managers.

I am not worrying about the crown corporations or the boards of directors or managers, but when you go to a minister, would it be specifically to warn him or her that something is afoot here that you may want to see corrected, or is it just routine to ministers of the crown, since they are answerable to the House of Commons for their departments?

**Mr. Dubois:** Mr. Chairman, we have different types of dealings with ministers. In the case of crown corporations, naturally the audit report is addressed to the minister, automatically. That is part of the system. In addition to that, if we find something major in a crown corporation, we could communicate to the minister directly, which is the first step. If that doesn't work, the next step is Parliament. In the case of crown corporations, we will communicate with ministers sometimes.

**The Chairman:** Who decides there is enough evidence to justify an inquiry that would be over and above your normal auditing? The minister or you?

**Mr. Dubois:** We do.

**The Chairman:** You do that?

**Mr. Dubois:** Yes.

**The Chairman:** Except when it gets to criminal.

• 0955

**Mr. Dubois:** When it has to do with criminal or potential fraud, then with the corporation or without, depending on the case, we will contact the RCMP and then they take it over.

**The Chairman:** To answer Madam Bertrand's question, how would Parliament know that fraud, for example, may be increasing? There's no way unless we had information that justified us going through the Access to Information Act. But there is no way that Parliament can be apprised of an increase in fraudulent practice or near-fraudulent practice or alleged fraudulent practice.

**Mr. Dubois:** I believe when you get into the field of fraud the only way that it could be known is through the RCMP, which is responsible for all fraud investigations and prosecutions. Once they get into the prosecution stage, that becomes public information. But the RCMP investigations, I believe, are all deemed to be highly confidential and they don't talk about them. I don't think Parliament would really know unless the RCMP would compile and do a report on them.

[Traduction]

**Le président:** Vous arrondissez toujours vos chiffres. J'ai fait le calcul et j'arrive à 158,827\$, alors que vous indiquez 159,000\$. Je suppose que vous arrondissez toujours vos chiffres.

**M. Warne:** Nous arrondissons toujours à 500\$ près.

Nous passons ensuite à la page 15 dans le texte français.

**Le président:** Page 11, et revenant à ce que M<sup>me</sup> Bertrand vous a dit, on peut lire:

Le Bureau produit des rapports destinés à la Chambre des communes et à divers autres organismes et personnes, notamment à des ministres, à des assemblées législatives, à des conseils d'administration et à des gestionnaires.

Peu m'importe les sociétés d'État, les conseils d'administration ou les gestionnaires, mais lorsque vous vous adressez à un ministre, est-ce pour les avertir d'une anomalie spécifique, ou passez-vous de façon routinière par les ministres, puisqu'ils ont à rendre compte à la Chambre des communes de la gestion de leur ministère?

**M. Dubois:** Monsieur le président, nous avons des rapports de divers types avec les ministres. Dans le cas des sociétés d'État, le rapport de vérification est naturellement adressé automatiquement au ministre. En outre, si nous décelons quelque chose dans une grande société de la Couronne, nous pouvons en avertir le ministre directement, ce qui est la première étape. Si elle ne donne pas de résultat, l'étape suivante est le Parlement. Dans le cas des sociétés d'État, nous communiquons parfois avec le ministre de tutelle.

**Le président:** Qui décide si les anomalies apparentes sont suffisantes pour justifier une enquête spéciale dépassant votre vérification normale? Est-ce le ministre ou vous?

**M. Dubois:** C'est nous.

**Le président:** C'est vous qui décidez?

**M. Dubois:** Oui.

**Le président:** Sauf s'il y a acte criminel.

**M. Dubois:** Si nous soupçonnons une activité criminelle ou une fraude délictueuse, avec ou sans l'accord de la société, nous appelons la GRC, qui prend l'affaire en main.

**Le président:** Pour répondre à la question de M<sup>me</sup> Bertrand, comment le Parlement peut-il savoir s'il y a recrudescence, par exemple, des cas de fraude? Il n'y a pas moyen de le savoir, à moins que nous ne disposions de données qui nous permettent d'exiger les documents voulus en invoquant la Loi sur l'accès à l'information. Il n'existe aucune façon qui permette au Parlement de voir systématiquement s'il y a une multiplication des cas de fraude, apparente ou réelle.

**M. Dubois:** Je pense que la GRC est seule à connaître ces données, puisqu'elle est responsable de toutes les enquêtes et poursuites pour fraude. Une fois que des poursuites judiciaires sont intentées, l'affaire devient publique. Mais les enquêtes de la GRC, je crois, sont toutes censées être hautement confidentielles, et l'on en parle pas. Je ne pense pas que le Parlement puisse connaître ces données, à moins que la GRC ne compile ces statistiques et ne lui adresse un rapport.

[Text]

**The Chairman:** My concern is that with PS 2000 we are going to decentralize powers to the managers. We are going to say, "You manage". PS 2000 is going to give managers an awful lot more powers to operate. Parliament will have to rely on people like you and others for reports telling us that the operation is running smoothly and correctly. Madam Bertrand's and my preoccupation is how do we know, for example, that fraud or other things are not on the increase because of that?

Recently we had these credit card travelling vouchers with American Express. A certain amount of money was given and they bypassed the normal travel agents of government to purchase their trips. They were going to make a big deal out of it and make money out of it. It may not be fraud, but it certainly wasn't what I would call common practice or within our rules. How would we know that these things are going on except from the press or if I get a brown envelope or Mr. Young gets information from somebody who is not very happy with things?

**Mr. Dubois:** Mr. Chairman, we will pick up part of that. The example of American Express is the type of weakness in internal control that we would pick up quite regularly through our audits.

**The Chairman:** But you didn't. It was the internal audit of that department that found it and complained to the Minister or to whoever the authorities were. It wasn't you.

**Mr. Dubois:** No. As we said last Thursday, when we audit government programs, the value-for-money cycle is now eight to nine years in some of these departments. A lot of things can go on in between some of these audits. In addition to that, when we do auditing we do it on a sampling basis so we don't automatically pick up everything.

However, the type of work we do is a deterrent against fraud and we will pick up major weaknesses that would exist in internal control systems and we would report that.

**The Chairman:** All right. Are there any more questions? Can we go to page 15 now?

**Mr. Warme:** Mr. Chairman, page 15 is a form and a content that we have developed substantially as a result of requests from this committee back in 1989 in particular.

What it is attempting to do, as you can see, is to talk about the equivalent person-years that the Auditor General has in his little group, that the Professional Administrative Services Branch has—and this is over a three-year period—audit operations in the region and then in the total office. It is an attempt to show the dollars, the hours available and the audit hours that were spent. It's a very meaningful chart we hope for your committee, Mr. Chairman, and as I said, it was developed basically at this committee's request.

**The Chairman:** Are there any questions? Page 16. Does everyone understand materiality? I love that expression.

[Translation]

**Le président:** Ma crainte, c'est que, avec la réforme FP 2000, on décentralise les pouvoirs au profit des cadres. On va leur dire: «À vous de gérer». Cette réforme va leur donner une marge de manoeuvre beaucoup plus grande. Le Parlement devra s'en remettre à des gens comme vous pour lui adresser des rapports indiquant comment les choses se passent. M<sup>me</sup> Bertrand et moi, nous nous demandons, par exemple, comment savoir si cette décentralisation n'entraîne pas une multiplication des cas de fraude.

Récemment, il y a eu usage abusif des cartes de crédit American Express pour les voyages. Certains montants étaient alloués, et ils achetaient leurs billets directement, en contournant l'agence de voyage accréditée par le gouvernement. C'est une combine qui permettait de gagner de l'argent. Ce n'était peut-être pas de la fraude, mais ce n'était certainement pas très conforme au règlement. Comment pouvons-nous savoir que ce genre de chose se passe autrement que par la presse, ou dans une enveloppe brune qu'on nous glisse, ou encore si M. Young obtient des renseignements de quelque mécontent?

**M. Dubois:** Monsieur le président, nous pourrions déceler nous-mêmes une partie de ces abus. L'exemple de la carte American Express est le genre de faiblesse du contrôle interne que nous décelons assez régulièrement par nos vérifications.

**Le président:** Mais ce n'est pas vous qui l'avez décelé. C'est la vérification interne du ministère qui s'en est rendu compte et qui s'est plainte au ministre ou à l'autorité compétente. Ce n'est pas vous.

**M. Dubois:** Non. Comme nous l'avons dit jeudi dernier, lorsque nous vérifions les programmes du gouvernement, le cycle des vérifications d'optimisation des ressources est maintenant de 8 à 9 ans dans certains de ces ministères. Beaucoup de choses peuvent intervenir dans l'intervalle. En outre, nos vérifications ordinaires se font à partir d'un échantillonnage, si bien que nous ne décelons pas nécessairement toutes les anomalies.

Cependant, le genre de travail que nous faisons dissuade les fraudeurs, et nous décelons les grandes faiblesses des systèmes de contrôle interne et faisons un rapport là-dessus.

**Le président:** Bien. Y a-t-il d'autres questions? Pouvons-nous passer à la page 16 du texte français?

**M. Warme:** Monsieur le président, le tableau de la page 16 a une forme et un contenu qui répondent en grande partie aux vœux formulés par ce comité en 1989, particulièrement.

Comme vous pouvez le voir, nous montrons là les équivalents d'années-personnes affectées dans les divers services du cabinet du vérificateur général lui-même, la direction générale des services professionnels et administratifs—sur une période de 3 ans—aux opérations de vérification dans les régions et à l'administration centrale. Nous cherchons à montrer les dépenses, les heures disponibles et les heures de vérification effectives. Ce sont des données très précieuses pour les comités, monsieur le président, que nous fournissons essentiellement à sa demande expresse.

**Le président:** Y a-t-il des questions sur la page 16? Tout le monde a bien suivi?



[Texte]

We're on page 18 with forensic audit capability. Mr. Bellemare, you're satisfied with that paragraph? It explains they're hiring more and training more people and testing their methodology.

• 1000

**Mr. Bellemare:** Mr. Chairman, in Supply and Services there's an auditing section. What do they do that is different from the Auditor General's office?

**Mr. Dubois:** The organization within Supply and Services is a service organization within government. It offers auditing services and consulting services on contract to the different departments.

As an example, the audit services bureau people will audit contracts for DSS. They will go out on contractors' premises to do some auditing for DSS. In some instances, they also will do the internal audit work for a department, on contract. The consulting services side is a regular consulting organization. It offers a variety of consulting services in systems, organization, human resources. It's quite a different type of organization to ours.

It can compare quite well with some of the private consulting firms, for instance, who offer the same type of services. In a way they are in competition with the private sector.

**The Chairman:** Are the costs recovered by DSS?

**Mr. Dubois:** Yes, they are on full cost-recovery. It is now a special operating agency.

**Mr. Bellemare:** Is it made so that departments can have some self-auditing without going through the embarrassment of having the Auditor General find something through an audit?

**Mr. Dubois:** We encourage every department to have an internal audit function. The internal audit function then works for the deputy minister. If it does a full comprehensive review of the department, it should find everything before we do and correct it before we get there. But that's a beautiful world. It never really happens.

**The Chairman:** We now will go to page 20, figure 5.

**Mr. Warne:** Once again, Mr. Chairman, figure 5 is our own invention, not one that has been prescribed. The key that figure 5 demonstrates, of course in constant dollars, is that since 1986-87 our expenditures have been very stable. We're proud of that.

**The Chairman:** That constant dollar is defined as a dollar adjusted for inflation. Is that what you're talking about?

**Mr. Warne:** Yes. Next, figure 6 is our audit.

**Mr. Dubois:** This is our audit project time ratio. It's there to measure the number of hours spent on actual auditing within Audit Operations Branch. As you can see, it went from 71.7 to 78.5, a level quite comparable to what we have found in the private sector.

[Traduction]

Nous passerons donc à la page 19, avec la vérification judiciaire. Monsieur Bellemare, êtes-vous satisfait de ce paragraphe? On peut y lire que le bureau a embauché du personnel et est en train de le former, et aussi qu'il met à l'essai ses méthodes.

**M. Bellemare:** Monsieur le président, il y a une section des vérifications à Approvisionnement et Services. Que fait-elle d'autre que le Bureau du vérificateur général?

**M. Dubois:** Cette section d'Approvisionnement et Services offre un service de vérification et de conseil, à titre contractuel, à divers ministères.

Par exemple, elle entreprend la vérification de marchés pour le ministère Approvisionnement et Services. Elle envoie des vérificateurs dans les locaux des entrepreneurs effectuer des vérifications pour le compte du ministère. Il peut arriver également qu'elle fasse du travail de vérification interne pour un ministère, à contrat. La branche conseil constitue un véritable cabinet d'experts. Elle offre divers services de conseil sur les systèmes, l'organisation, les ressources humaines. C'est une organisation très différente de la nôtre.

Elle est beaucoup plus proche des cabinets d'experts privés qui offrent des services très similaires. D'une certaine façon, elle est en concurrence avec le secteur privé.

**Le président:** Est-ce que le ministère Approvisionnement et Services recouvre les frais?

**M. Dubois:** Oui, intégralement. C'est maintenant un organisme opérationnel spécial.

**M. Bellemare:** Est-ce que le but est d'inciter des ministères à faire de la vérification interne, pour éviter l'embarras de voir le vérificateur général déceler une anomalie?

**M. Dubois:** Nous encourageons chaque ministère à se doter d'une fonction de vérification interne. Cette dernière est au service du sous-ministre. Si elle effectue une vérification intégrée complète du ministère, elle devrait déceler toutes les anomalies avant nous et les rectifier avant même notre arrivée. Mais cela, c'est l'idéal, et il n'est jamais réalisé.

**Le président:** Nous allons maintenant passer au tableau 5, page 20.

**M. Warne:** Là encore, monsieur le président, le tableau 5 est de notre cru, ce n'est pas quelque chose qui nous a été demandé. La particularité qu'il met en valeur, c'est que, en dollars constants, bien sûr, nos dépenses sont restées très stables depuis 1986-1987. Nous en sommes fiers.

**Le président:** Le dollar constant est un chiffre corrigé de l'inflation. Est-ce bien cela?

**M. Warne:** Oui. Ensuite, au tableau 6, vous avez nos vérifications.

**M. Dubois:** C'est le ratio des heures consacrées au projet de vérification. Il mesure le nombre d'heures effectivement consacrées à la vérification au sein de la Direction générale des opérations de vérification. Comme vous pouvez le voir, il est passé de 71,7 à 78,5, soit à un niveau très comparable à celui du secteur privé.

[Text]

**The Chairman:** That's 71.7 what?

**Mr. Dubois:** It's 71.7%.

**The Chairman:** Of what?

**Mr. Dubois:** Hours available for audit. One of the questions the researchers asked had to do with the ratio 78.5%. We have given you more information in the document tabled today.

**Le président:** Mais on ne parle pas de la totalité des heures disponibles. On parle seulement des heures consacrées à la vérification.

**M. Dubois:** Oui, c'est exact.

• 1005

**Le président:** On a répondu à la question dans le document qui nous a été soumis ce matin, en réponse aux questions des chercheurs.

Passons à la page 21.

**Mr. Warne,** are you back on side?

**Mr. Warne:** Yes, I think my voice is back, Mr. Chairman.

This is the form and the content once again dictated by the Office of the Comptroller General, and there's a lot of information on this page. It basically shows all the detailed information on the resources required for our office compared to the year in progress that hasn't been completed yet and compared as well to, of course, the actual for 1991. So there's a lot of information in here.

We've also included some explanatory notes at the bottom, as you can see, and for fuller explanation we also showed this estimated unused vacation that you questioned us about last Thursday. So this takes us right through the estimates, talking about what we need for salaries and wages, what is required on our part to contribute to employee benefit plans. . . If you look down, you see we break it down into the line objects of transportation, information, professional service contracts, rentals, as you can see, purchased repair and upkeep—the entire way in which we attempt to spend our money during the year.

As you know, Mr. Chairman, we are not bound by allotment control. Nevertheless, in an attempt to demonstrate to this committee and to others where we intend to spend most of our money, this is in fact the breakdown on a three-year basis. So there's a lot of information on that chart.

**Mme Bertrand:** J'essayais de comprendre. En bas, le coût du programme est de 64 millions de dollars et, dans le budget principal, on parle de 59 millions de dollars. Cependant, je commence à comprendre qu'il y a «autres coûts». Le total des dépenses budgétaires est de 59 millions de dollars. Cela correspond au budget du Bureau. Ensuite, il y a «autres coûts», pour un total de 64 millions de dollars. Le budget du vérificateur général est-il de 64 millions de dollars ou de 59 millions de dollars?

[Translation]

**Le président:** Ce nombre de 71,7 représente quoi?

**M. Dubois:** Soixante et onze virgule sept p. 100.

**Le président:** De quoi?

**M. Dubois:** Des heures totales disponibles. Vos attachés de recherche nous ont demandé d'expliquer le ratio de 78,5 p. 100. Dans le document que nous avons déposé aujourd'hui, vous trouverez davantage de renseignements là-dessus.

**The Chairman:** But you're not talking about total available hours. It is only total hours available for audit.

**Mr. Dubois:** Yes, that's right.

**The Chairman:** The question of our researchers in the document tabled this morning has been answered.

Let's go to page 21.

**Monsieur Warne,** est-ce que vous êtes de nouveau opérationnel?

**M. Warne:** Oui, je crois que j'ai retrouvé ma voix, monsieur le président.

Ici, la forme et le contenu ont été dictés encore une fois par le Bureau du contrôleur général, et vous trouverez beaucoup de données sur cette page. En gros, elle donne les chiffres détaillés des ressources requises par notre bureau, comparés à l'année en cours, qui n'est pas encore terminée, et comparés également, bien sûr, aux chiffres effectifs de 1991. Vous avez donc là beaucoup de données.

Nous avons également ajouté quelques notes explicatives en bas de page et nous donnons également une explication plus détaillée des congés non pris sur lesquels vous avez posé des questions jeudi dernier. C'est donc l'état complet de nos prévisions de dépenses, avec les traitements et salaires, les contributions au régime d'avantages sociaux des employés. . . Plus bas, nous ventilons les dépenses selon les différents postes: transport, information, contrats de services professionnels, location, achats de services de réparation et d'entretien—c'est-à-dire toute la ventilation de nos prévisions de dépenses pour l'année.

Comme vous le savez, monsieur le président, nous ne sommes pas astreints au contrôle des affectations. Néanmoins, pour tenter de montrer à votre comité et à d'autres comment nous avons l'intention de dépenser l'essentiel de nos fonds, nous vous donnons cette ventilation sur trois ans. Il y a donc là énormément de renseignements.

**Mrs. Bertrand:** I'm trying to understand. At the bottom of the page, there is a net program cost of \$64 million but in the Main Estimates the figure is quoted at \$59 million. But I'm beginning to understand that there are "other costs". Total budgetary expenditures are \$59 million, which is the Office's budget. Then there are «other costs», which bring the total to \$64 million. So what are the total budget expenditures of the Auditor General, \$64 million or \$59 million?



[Texte]

**Le président:** Expliquez-nous toutes vos dépenses.

**Mme Bertrand:** C'est à la page 28.

**The Chairman:** Go ahead, Mr. Warme, explain.

**Mr. Warme:** Mr. Chairman, the other cost of \$5.229 million is an attempt once again to show to the members and to any reader of the estimates that there are costs of running our operation that we do not pay for but that are provided by other government departments.

For example, Public Works provides the building at 240 Sparks Street that we operate in, and there's an imputed cost of that of \$3.986 million that we don't pay for but we feel that for our costing system internally we should add that cost.

Supply and Services Canada issue our cheques for us, as they do for all other government departments, I suspect, and that service is a \$64,000 imputed cost. And then there are employee benefit plans and the employer's share of the insurance plans, such as surgical-medical and dental plans, once again provided by the government, is \$1.179 million. And if you add those costs to the \$59 million, of course we get the \$64.6 million less the revenue.

So it's not an attempt by us or by any other department to not divulge the entire information. On the contrary, our total budgetary expenditures are \$59 million, but there are some services that are provided to us without cost and we've added them in.

**The Chairman:** I have two short questions. One of them deals with your capital expenditures. Your capital estimate is \$1.360 million, your forecast for 1991-92 was \$1.060 million, so there's a \$300,000 increase there that is close to a 33% increase. What are you doing? Are you buying more equipment? What would you define there as capital? Are you talking about office equipment, computers, things like that?

**Mr. Warme:** Yes. The greatest majority of that figure is in fact computers. This does jump around year by year as we make major. . . I can give you the actual breakdown of the year-by-year totals, if you'd like, sir.

• 1010

The micro equipment and software portion of the \$1.360 million is \$720,000 compared to the forecast for this year of only \$425,000. So your \$300,000 question is almost exclusively taken up with micro equipment—micro and software—the hardware and the software, sir. I could go into more detail but the \$300,000 is almost all micro equipment and software.

**The Chairman:** My second question is a little different. I just received a notice that Supply and Services are going to change the cheques they are giving out. The format is going to be changed or the colouring or whatever it is. How do you feel about receiving a cheque that is paid for by the Government of Canada and signed by a minister of the crown when you are an agent of Parliament?

[Traduction]

**The Chairman:** Please explain your expenditures. It's on page 21.

**Mrs. Bertrand:** It's on page 28.

**Le président:** Allez-y, monsieur Warme, expliquez-nous.

**M. Warme:** Monsieur le président, ces autres coûts de 5,229 millions de dollars représentent encore une fois notre souci de montrer aux membres du comité et à tous lecteurs des prévisions budgétaires que nous avons des frais d'exploitation que nous ne payons pas, mais qui sont couverts par d'autres ministères.

Par exemple, Travaux publics nous fournit les locaux, au 240 de la rue Sparks où nous sommes logés, ce qui représente un coût estimatif de 3,986 millions de dollars, que nous ne payons pas, mais dont nous tenons à rendre compte dans notre système interne de chiffrage des coûts.

Approvisionnement et Services Canada émet nos chèques pour nous, comme pour tous les autres ministères du gouvernement, et ce service vaut 64,000\$. Puis, il y a les régimes d'avantages sociaux des employés et la cotisation patronale aux régimes d'assurance, tels que l'assurance médicale-chirurgicale et dentaire, encore une fois couverte par le gouvernement, qui équivaut à 1,179 million de dollars. Si vous ajoutez le total de ces coûts indirects aux 59 millions de dollars, vous obtenez 64,6 millions de dollars, moins les recettes.

Il ne s'agit donc pas pour nous, ni pour aucun ministère, de chercher à dissimuler, bien au contraire. Nos dépenses budgétaires totales sont de 59 millions de dollars, mais il y a d'autres services qui nous sont fournis gratuitement, et nous en avons ajouté le coût correspondant.

**Le président:** J'ai deux brèves questions. La première porte sur vos dépenses en capital. Vos prévisions sont de 1,360 million de dollars, vous aviez 1,060 million de dollars en 1991-1992, ce qui représente une hausse de 300,000\$, soit près de 33 p. 100. Qu'en faites-vous? Est-ce que vous achetez davantage de matériel? Comment définissez-vous les dépenses en capital? S'agit-il de matériel de bureau, d'ordinateurs, de choses de ce genre?

**M. Warme:** Oui. L'essentiel de ce chiffre couvre l'achat d'ordinateurs. Les montants changent pas mal d'une année à l'autre, selon que nous. . . Je peux vous donner la ventilation année par année, si vous voulez, monsieur.

Le matériel informatique et les logiciels représentent 720,000\$ sur le total de 1,360 million de dollars, comparative-ment à 425,000\$ seulement cette année. Donc, le chiffre de 300,000\$ dont vous parlez est accaparé presque intégralement par l'achat de micro-ordinateurs—matériel et logiciels. Je pourrais vous donner plus de détails, mais les 300,000\$ de différence sont presque entièrement consacrés au matériel informatique et aux logiciels.

**Le président:** Ma deuxième question est de nature un peu différente. Je viens d'être avisé qu'Approvisionnement et Services va modifier les chèques qu'il émet. La taille ou la couleur vont changer, ou je ne sais trop quoi. Que ressentez-vous lorsque vous recevez un chèque payé par le gouvernement du Canada et signé par un ministre de la Couronne, alors que vous êtes mandataire du Parlement?

[Text]

**Mr. Warne:** As long as it comes, sir, I really don't pay too much attention to who signs it.

**The Chairman:** Parliamentarians also receive a cheque from the government signed, Paul Dick, Minister. Why doesn't Parliament put out its own cheques and have the Speaker of the House sign those or whoever is in charge of signing accounts here. I just put that as a light question to you, sir. It's not very serious.

**Mr. Warne:** I have never thought that one through.

**Mme Bertrand:** Avez-vous évalué cette décision d'Approvisionnement et Services? On a reçu l'avis hier et je n'ai pas tellement approfondi les raisons. On dit que c'est en vue d'une plus grande efficacité. Avez-vous étudié cette mesure? Étiez-vous au courant?

**Mr. Warne:** I don't believe so. Maybe Mr. Dubois can comment.

**M. Dubois:** Nous n'étions pas au courant et nous n'avons pas vérifié. Je ne peux pas répondre immédiatement parce que je ne connais pas l'impact de cette mesure. Je n'ai pas l'impression que cet impact est d'une envergure telle que nous devrions aller vérifier.

**Mme Bertrand:** On indique qu'on revoit cette politique tous les dix ans.

**Le président:** Quant à moi, c'est une bonne occasion pour changer de format et enlever la signature de Paul Dick en dessous de cela. Mais ce n'est pas grave. C'est un préjugé personnel.

Est-ce qu'on peut passer à autre chose? À la page 27, le *loonie* qui a été divisé, c'est assez clair.

**Mr. Young:** I guess there are no charge-backs from other departments for your audit function. You're paid by the International Atomic Energy Agency and the International Civil Aviation Organization. I notice you give credit to Public Works for your rental space as something done for you, but there's no charge-back from the various departments for all the work you do.

**Mr. Warne:** Well, he was on 5 on page 26.

**Mr. Young:** The reason I ask the question, Mr. Chairman, is that this business in the Department of Supply and Services that's being operated in terms of consulting and providing an audit function and so forth is on an exchange basis. I just wonder about some of these things because they just crop up. You wonder what the rationale is and how it fits into what other people are doing.

Some services provided inter-governmentally are charged back, others aren't. Do you have anybody that would look at that and see if there is any consistency, or is the only consistency inconsistency?

**Mr. Dubois:** Mr. Chairman, at the present time, I believe it is inconsistent in practical application, but I think there are attempts to put all services on a charge-back basis. But it hasn't been done in all cases.

For instance the DPW situation was supposed to be going to full-cost recovery, but I believe that's on hold for the time being. There are questions as to the validity of doing that because it requires extra, quite expensive costing systems and the advantages are not that clear.

[Translation]

**M. Warne:** Du moment qu'on m'en donne un, monsieur, peu m'importe en réalité qui le signe.

**Le président:** Les parlementaires aussi touchent un chèque du gouvernement signé Paul Dick, ministre. Pourquoi le Parlement n'émet-il pas ses propres chèques signés par le président de la Chambre ou son délégué? C'est une question un peu frivole que je vous pose là, monsieur.

**M. Warne:** Je n'y ai jamais réfléchi.

**Mrs. Bertrand:** Have you looked at this decision by Supply and Services Canada? We received that notice yesterday and I haven't really looked at the reason for it. They say it's to improve efficiency. Have you looked into this? Were you aware of it?

**M. Warne:** Je ne pense pas. Peut-être M. Dubois pourrait-il répondre.

**Mr. Dubois:** No and we did not ask for information. I can't answer immediately because I don't know the impact of this measure. I don't think it's of such great impact that we should go and do an audit.

**Mrs. Bertrand:** They say they review this policy every 10 years.

**The Chairman:** In my view, it's a good opportunity to change the format and take away Paul Dick's signature on it. But it isn't really important. It's just a matter of personal prejudice.

Could we turn to something else? On page 27, the loonie that has been carved up, that is clear enough.

**M. Young:** Je suppose que vous ne facturez pas vos services de vérification aux autres ministères. Vous vous faites payer par l'Agence internationale de l'énergie atomique et l'Organisation de l'aviation civile internationale. Je remarque que vous donnez crédit à Travaux publics pour les locaux qu'il vous fournit, mais que vous ne percevez pas de recettes auprès des autres ministères pour tout le travail que vous effectuez chez eux.

**M. Warne:** Il en a été question au point 5, page 26.

**M. Young:** Ce qui motive ma question, monsieur le président, c'est cette section du ministère des Approvisionnements et Services qui fonctionne comme un cabinet privé d'experts-conseils, à titre onéreux. Je m'interroge parce que je me demande quelle est la logique dans tout cela, et où est la cohérence.

Certains services fournis par des ministères à d'autres sont à titre onéreux, et d'autres non. Avez-vous quelqu'un qui se penche là-dessus et essaie de voir s'il y a une cohérence, ou bien l'incohérence est-elle la seule règle?

**M. Dubois:** Monsieur le président, à l'heure actuelle l'application pratique n'est pas cohérente, mais je crois savoir que l'objectif est que tous les services soient facturés. Mais ce n'est pas encore le cas dans la pratique.

Par exemple, le ministère des Travaux publics était censé recouvrer tous ses frais, mais je crois que cela a été mis en suspens. On peut se demander dans quelle mesure cela est légitime, car il faut instaurer pour cela des systèmes de tarification supplémentaires, très coûteux, et les avantages n'en sont pas évidents.



[Texte]

In the case of the Bureau of Management Consulting and Audit Services Bureau, they have been in existence for several years as part of the Department of Supply and Services. With the new trend toward more independence in cost recovery, these two have been put on cost recovery. They cannot be deemed to be services essential to the survival of government, because all of the services they offer can be obtained from the private sector. However, there is some advantage to having them inside government—confidentiality and other reasons and the expertise they have in auditing contracts. But each one of these agencies or organizations has a case of its own, and it's quite difficult to have a common rule across the board.

• 1015

**The Chairman:** Thank you. I have a question that I meant to ask the other day. On page 21, when you say

provision for earned but unused vacation leave is included in the consolidated Financial Statements of Canada.

I suppose that's an entry into the consolidated financial statements of Canada, but one not shown in your books.

**Mr. Warne:** That's correct. The figure shown in the consolidated statements of the Government of Canada, as you can appreciate, is much larger than that. That's just our contribution to that.

**The Chairman:** That's your contribution to a large number.

**Mr. Warne:** Yes, sir.

**Mr. Young:** Just make a wild projection—700 people are owed \$2 million.

**The Chairman:** About the rest. . .

**Mr. Young:** It has to be a lot of money.

**The Chairman:** Following on Mr. Young's comment just now, do you have any idea how much that would be in terms of unused vacation in this consolidated financial fund for *la totalité du gouvernement*.

**Mr. Wayne Gilmour (Principal, Finance and Information Systems, Office of the Auditor General of Canada):** The liability as recorded in the accounts of Canada—I think the figure is around \$4 billion. That does include other things, but it is substantially unused leave.

**The Chairman:** This \$4 billion is owed for unused vacation?

**Mr. Gilmour:** Other things are included in that figure—

**The Chairman:** Like what?

**Mr. Gilmour:** —but I think it's for severance pay, for example.

**The Chairman:** And is interest paid on this by somebody?

**Mr. Gilmour:** No, there's no interest paid on that.

[Traduction]

Pour ce qui est du Bureau des services de consultation et des vérifications, il existe depuis plusieurs années au sein d'Approvisionnement et Services Canada. Ces deux services recouvrent intégralement leurs coûts, conformément à la nouvelle tendance vers une plus grande indépendance sur ce plan. Mais on ne peut considérer qu'il s'agit là de services essentiels à la survie de l'administration gouvernementale, car ils peuvent tous être acquis aussi bien auprès du secteur privé. Cependant, il a quelques avantages à les conserver à l'intérieur de la Fonction publique—des raisons de confidentialité et autres, de même que l'expérience qu'ils ont acquise en matière de vérification des marchés. Mais chacune de ces organisations représente un cas à part, et il est très difficile d'avoir une règle uniforme à l'échelle de la fonction publique.

**Le président:** Je vous remercie. J'ai une question que j'avais déjà l'intention de vous poser l'autre jour. Dans la note du tableau de la page 23, vous précisez :

les états financiers consolidés du Canada comprennent une provision pour les congés annuels accumulés, mais non utilisés.

Je suppose qu'il s'agit d'un poste des états financiers consolidés du Canada, qui n'apparaît pas dans vos propres livres.

**M. Warne:** C'est juste. Le chiffre figurant dans les états financiers consolidés du Canada est beaucoup plus élevé que cela, bien entendu. Celui que nous indiquons ne représente que notre part du total.

**Le président:** Donc votre part d'un chiffre très important.

**M. Warne:** Oui, monsieur.

**M. Young:** Faisons un simple calcul—700 personnes ont pour 2 millions de dollars de congés non utilisés.

**Le président:** Quant au reste. . .

**M. Young:** Cela doit faire beaucoup d'argent.

**Le président:** À la suite de la remarque de M. Young, avez-vous une idée du montant total inscrit à ce poste dans les états financiers consolidés, pour la totalité du gouvernement.

**M. Wayne Gilmour (directeur principal, finances et services informatiques, Bureau du vérificateur général du Canada):** Le chiffre inscrit dans les comptes publics du Canada est de l'ordre de 4 milliards de dollars, je crois. Cela inclut quelques autres choses, mais c'est essentiellement des congés non utilisés.

**Le président:** Quatre milliards de dollars sont dûs en congés non utilisés?

**M. Gilmour:** Ce chiffre englobe d'autres choses. . .

**Le président:** Comme quoi?

**M. Gilmour:** Les indemnités de cessation d'emploi, par exemple.

**Le président:** Est-ce que quelqu'un paie de l'intérêt là-dessus?

**M. Gilmour:** Non, il n'y a pas d'intérêt.

[Text]

**Mr. Young:** And it's not payable unless everybody goes on vacation at the same time.

**Mr. Warne:** Or cashes out at the same. You'd have to cash it out to have it paid.

**Mr. Bellemare:** Is this a cumulative figure, Mr. Chairman, or is it—

**The Chairman:** Yes, I think it's a cumulative figure.

**Mr. Bellemare:** Something that comes up every year.

**The Chairman:** No, they just add to it. If they have  $x$  number of holidays this year and don't take it, they just accumulate it in that fund. But my point is this—you accumulate your unused vacation at the rate of pay of the day or the time you take those vacations, which means that \$4 billion could be a heck of a lot higher in terms of what you pay out versus what you have actually accumulated or accredited. Your liabilities could increase with increases in salaries.

**Mr. Warne:** From an investment point of view, Mr. Chairman, one would have to think it through a little bit—

**The Chairman:** That's what I'm trying to do with you right now.

**Mr. Warne:** So am I; I'm trying to think as I talk—particularly as the salary rates being offered to the civil servants at the present time, versus what one might be able to earn from an investment point of view. . . In other words, if your salary is only going up 3%, I think there are very few of us in the room who couldn't make a better investment than that. So if they did cash in their accumulated annual leave, chances are they could invest that in the open market. . . greater than leaving it in there and hoping for that 3% salary increase to cash it out at a higher level the next year.

**The Chairman:** What if I get a promotion? What if I take leave as a CR-5 and I get promoted to a PM-2 by the time I take my vacation? You will have to pay to me as a PM-2, not as a CR-5, on which I collected them. Am I right?

**Mr. Warne:** That's correct. However, we have put in a rule in our office, and I suspect other government departments have put it in too—at this point I cannot tell you how actively they are policing it—that you should not carry forward any more than one year's normal allotment. For example, if you were entitled to 25 days of annual leave and you had 30 days of annual leave accumulated, you are supposed to cash out those 5 days so that you only have your normal annual entitlement of 25 days.

**The Chairman:** I stand to be corrected, but the first time you audited the House of Commons you made a comment about the unused vacation. As a result, we in the House of Commons decided to forego all of that, pay out everyone who had holidays and not allow anyone to accumulate holidays. Perhaps you'll want to take an example from the House of Commons.

• 1020

**Mr. Warne:** But that also encourages individuals to take their annual leave, which of course recharges their batteries, and that's what it's for.

[Translation]

**M. Young:** Et cette somme ne sera pas payable, à moins que tout le monde ne parte en congé en même temps.

**M. Warne:** Ou se fait payer les jours de congés.

**M. Bellemare:** Est-ce un chiffre cumulatif, monsieur le président, ou bien est-ce. . .

**Le président:** Oui, c'est un chiffre cumulatif.

**M. Bellemare:** Quelque chose qui revient chaque année.

**Le président:** Non, on ne fait qu'augmenter la somme. Si vous avez  $X$  nombre de jours de congé cette année et que vous ne les prenez pas, ils vont simplement s'accumuler dans ce fond. Mais le problème—si vous accumulez vos congés au taux salarial du jour et si vous les prenez quelques années plus tard, à un taux de salaire supérieur, ces 4 milliards de dollars ne correspondent plus à l'obligation nouvelle. Le passif peut augmenter au rythme de la hausse des salaires.

**M. Warne:** Du point de vue de l'investissement, monsieur le président, il faudrait y réfléchir d'assez près—

**Le président:** C'est ce que j'essaie de faire avec vous en ce moment.

**M. Warne:** Moi aussi; je réfléchis en même temps que je parle—particulièrement au taux de salaire versé aux fonctionnaires aujourd'hui, par comparaison au rendement de l'investissement qu'on pourrait obtenir. . . Autrement dit, si votre salaire n'augmente que de 3 p. 100, et il y en a bien peu ici qui ne parviendraient pas à obtenir un meilleur rendement que cela en investissant cet argent. S'ils se faisaient payer leurs congés annuels accumulés, il y a bien des chances qu'ils pourraient l'investir avec un meilleur rendement que de laisser là cet argent et d'attendre une hausse salariale de 3 p. 100 pour l'encaisser à un taux de salaire supérieur l'année suivante.

**Le président:** Et si on me donne une promotion? Que se passe-t-il si j'accumule des congés en tant que CR5, que je suis promu au niveau PM2 avant de les prendre? Vous devrez alors me payer comme PM2, et non comme CR5, n'est-ce pas?

**M. Warne:** C'est juste. Cependant, nous avons édicté une règle dans notre bureau, et je crois que les autres ministères en ont fait autant—je ne sais pas dans quelle mesure elle est appliquée de façon stricte—on ne peut plus reporter que l'équivalent des congés de vacances d'une année. Par exemple, si vous avez droit à 25 jours de congés annuels et si vous en avez déjà 30 d'accumulés, vous êtes censé vous faire payer les cinq excédentaires, de façon à ne plus avoir que votre crédit normal annuel de 25.

**Le président:** Je me trompe peut-être, mais la première fois que vous avez vérifié les comptes de la Chambre des communes, vous avez fait une remarque au sujet des congés non utilisés. Aussi, nous, à la Chambre des communes, avons décidé de renoncer à tout cela, de payer quiconque avait des congés non utilisés et d'interdire désormais leur accumulation. Peut-être devriez-vous prendre exemple sur la Chambre des communes.

**M. Warne:** Mais cela encourage également les fonctionnaires à prendre leurs congés annuels, à se reposer, ce qui est le but des congés.



[Texte]

**The Chairman:** Sure. They should take them, and if they can't take them for any reason, then pay them. It's the same thing in the private sector. You get 4%, take it or leave it. You want to have your holidays, you get two weeks. If you don't take two weeks, you get 4% of your pay. Anyway, I made my point.

**Mr. Dubois:** As a clarification, Mr. Chairman, the approximate \$4 billion actual dollars is based on actual salaries, and it's updated every year. It's adjusted every year.

**The Chairman:** That's relatively speaking, or whatever.

**Mr. Dubois:** Yes, some of it is—

**The Chairman:** That was my question. When I said no interest is paid, it is actually adjusted so there is some kind of cost to it.

**Mr. Dubois:** It's adjusted to the current salaries that are within the organization.

**The Chairman:** Did anybody take the 03 as a program and say, this is a credit to our pension plan?

**Mr. Dubois:** The 033 impacts adversely on the people who have left their vacation in the system, because they could have invested that money.

**The Chairman:** Nobody thought of using that as a credit to their. . . I'm getting into something I don't want to get into.

**Mr. Young:** I may want to get some more investment advice from the Auditor General's office because a lot of us who aren't conservative investors would want to challenge the fact that over the last four or five years that money that was invested would produce a better return than people who just left it in unused vacation pay. If you want specific examples, I'll provide them to you.

**Mr. Warne:** I can look in your purse or portfolio.

**The Chairman:** Interesting, very interesting.

Est-ce qu'il y a des questions sur la page 26?

**Mme Bertrand:** Est-ce la page 29 en français, monsieur le président?

**Le président:** Je suppose que oui. C'est le tableau 5.

**Mr. Dubois:** C'est la page 26 en anglais et 28 français.

**Mr. Warne:** You have asked most of the questions on that.

**The Chairman:** Yes, 27 English, 29 French.

**Mr. Warne:** The 27 is merely an attempt to show graphically where we are trying to spend our money. Obviously this year 84% is going towards our salaries, 5¢ out of the dollar will go to travelling, and "things" are merely the things that we have to buy to keep the office going. It's just a little attempt to have some fun with the loonie.

**Mme Bertrand:** Monsieur le président, à «Ressources matérielles», au bas de la page, dans les explications, c'est écrit: «Fournitures, contributions». Qu'est-ce que «contributions» veut dire?

[Traduction]

**Le président:** Certainement. Qu'ils les prennent, et s'ils ne peuvent les prendre pour quelque raison, qu'on leur paye. C'est la même chose dans le secteur privé. Vous avez 4 p. 100, prenez-les ou laissez-les. Si vous voulez vos congés, vous avez deux semaines. Si vous ne voulez pas vos deux semaines, on vous donne 4 p. 100 de votre salaire. Quoi qu'il en soit, vous voyez où je veux en venir.

**M. Dubois:** À titre de précision, monsieur le président, les quatre milliards de dollars actuels sont fondés sur les salaires actualisés, c'est-à-dire que le montant est rajusté chaque année.

**Le président:** C'est donc un montant relatif, ou quelque chose comme cela.

**M. Dubois:** Oui, une partie est. . .

**Le président:** C'était ma question. Lorsque j'ai dit qu'on ne payait pas d'intérêts, il y a quand même un rajustement qui coûte quelque chose.

**M. Dubois:** Le montant est actualisé en fonction des salaires actuels de la Fonction publique.

**Le président:** Est-ce que quelqu'un a pris le 03, comme programme, pour dire: voilà un crédit à verser à notre régime de pension?

**M. Dubois:** Le 033 pénalise les fonctionnaires qui n'ont pas pris leurs congés, parce qu'ils auraient pu investir cet argent.

**Le président:** Personne n'a songé à prendre cela comme un crédit pour. . . Je suis en train de me lancer dans quelque chose que je préfère ne pas aborder.

**M. Young:** Il faudrait peut-être que je demande des conseils d'investissement au bureau du Vérificateur général, car beaucoup d'entre nous, qui ne sont pas des investisseurs excessivement prudents, n'ont pas empoché au cours des quatre ou cinq dernières années des rendements supérieurs à ceux des gens qui ont laissé s'accumuler leurs congés. Si vous voulez des exemples, je peux vous en donner.

**M. Warne:** Je peux regarder dans votre porte-monnaie ou votre porte-feuille.

**Le président:** Intéressant, très intéressant.

Are there any questions on page 26?

**Mrs. Bertrand:** Is it page 29 in French, Mr. Chairman?

**The Chairman:** I think so. It is Table 5.

**Mr. Dubois:** It is page 26 in English and 28 in French.

**M. Warne:** C'est là-dessus que vous avez posé la plupart de vos questions.

**Le président:** Oui, page 27 en anglais, page 29 en français.

**M. Warne:** La page 29 veut simplement montrer graphiquement où va notre argent. Ainsi, cette année, 84 p. 100 de notre budget est consacré aux salaires, et 5 p. 100 aux voyages, et les «ressources matérielles» sont simplement les choses que nous devons acheter pour faire tourner la boutique. C'est juste une façon de nous amuser un peu avec le dollar.

**Mrs. Bertrand:** Mr. Chairman, in the explanations «things», at the bottom of the page, it says «supplies, contributions». What are those contributions?

[Text]

**Mr. Warne:** The supplies part is fairly straightforward. The large contribution we make, Mr. Chairman, is to the Canadian Comprehensive Auditing Foundation, which is \$500,000, and the other \$5,000 that we spend is for a grant to INTOSAI.

**Mme Bertrand:** Accordez-vous une subvention à quelqu'un?

**M. Dubois:** Oui, monsieur le président, nous accordons deux subventions. La première, la plus grosse, au montant de 500,000\$, va à la Fondation canadienne pour la vérification intégrée. On fait cela depuis dix ans. La deuxième subvention va à l'INTOSAI; en français, c'est l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques. Ce sont les vérificateurs généraux des différents pays qui se sont regroupés en association. Notre quote-part est de 5,000\$ par année. C'est une contribution.

**Mme Bertrand:** Merci.

• 1025

**Le président:** Quelle distinction faites-vous entre une contribution et un octroi? Avez-vous le droit de regarder comment la contribution est dépensée, alors que vous oubliez l'octroi?

**M. Dubois:** C'est exact, monsieur le président. On ne l'oublie pas, mais on donne l'argent et on n'exige aucun rapport en retour. Par contre, comme on participe à l'organisation, on sait ce qui se passe. Dans le cas de la contribution à la Fondation canadienne, la relation est beaucoup plus serrée. On participe activement aux activités de la Fondation canadienne et on a toute l'information nécessaire pour savoir ce qu'ils font des fonds.

**Le président:** On en est maintenant au dollar qui été divisé. Pauvre petit huard! On lui a coupé le corps et on lui a amputé tout ce qu'il avait d'important.

**Mr. Warne:** As I said, that was merely an attempt to show where the money goes in the... [Inaudible—Editor]

**Le président:** C'est facile à comprendre. Pas de questions? Passons à la page 28 en anglais et à la page 30 en français.

**Mr. Warne:** Page 28 probably gives more information about what we do than just about any other schedule in the report. This displays our fully loaded costs in dollars as a percentage of the total cost by the type of work we do. This shows for three years, as you can see, and obviously would give someone who read it with care an ability to look at the trends that were created for each of the various audit functions we provide.

The key words I used there were "fully loaded". It takes our entire costs, including those costs I said earlier we receive free from the Department of Public Works and from DSS—that's the \$64,677,000. We distribute this, as you can see, under "Planned" for each of the categories we audit. It's a very meaningful chart.

**The Chairman:** Does this appear in every part III? I don't recall seeing a chart like that in part III before.

**Mr. Warne:** I don't think other departments have the tremendous amount of audit work we do.

[Translation]

**M. Warne:** Les fournitures, c'est assez simple. La plus grosse contribution que nous faisons, madame le président, va à la Fondation canadienne pour la vérification intégrée, soit 500,000\$, et les cinq autres mille dollars sont une subvention à l'INTOSAI.

**Mrs. Bertrand:** So you are subsidizing someone?

**Mr. Dubois:** Yes, Mr. Chairman, we provide two subsidies. The first, the largest one, amounts to \$500,000 and it goes to the Canadian Comprehensive Auditing Foundation. We have been paying it for 10 years. The second subsidy goes to INTOSAI, that is the International Organization of Supreme Auditing Institutions. This is the association of auditors general of various countries. Our membership fee is \$5,000 a year. It is a contribution.

**Mrs. Bertrand:** Thank you.

**The Chairman:** What difference do you make between a contribution and a grant? Do you have any control over how a contribution is spent while you do not over a grant?

**Mr. Dubois:** Exactly, Mr. Chairman. When we provide a grant, there is no accountability over its use. However, since we are a member of the organization, we know what is going on inside it. In the case of the contribution to the Canadian Foundation, the relationship is much closer. We are actively involved in the activities of the Canadian Foundation and we have all the information necessary to know how the money is being used.

**The Chairman:** We are now looking at the carved up dollar coin. Poor little looney! It has been cut up and amputated of all that is important.

**M. Warne:** Comme je l'ai dit, il s'agissait simplement de montrer où va l'argent... [Inaudible—Éditeur].

**The Chairman:** It is quite easy to understand. No questions? So let us go to page 28 in English and page 30 in French.

**M. Warne:** La page 30 donne sans doute plus de renseignements sur notre travail que n'importe quel autre tableau du rapport. Vous y voyez la ventilation de nos dépenses par type d'activité, en valeur absolue et en pourcentage. Vous avez les chiffres pour les trois années, ce qui permet de dégager les tendances qui se font jour pour chacune des fonctions de vérification que nous assurons.

Je précise que les chiffres représentent chaque fois le coût intégral, à savoir nos frais propres plus les frais indirects, qui sont couverts par le ministère des Travaux publics et le MAS—c'est-à-dire les 64,677\$. Comme vous pouvez le voir, nous indiquons les «chiffres prévus» et les chiffres effectifs pour chacune des catégories. C'est un tableau chargé de sens.

**Le président:** Est-ce qu'il y en a un similaire dans la partie III du Budget des dépenses de tous les ministères? Je ne me souviens pas d'avoir rien vu de tel.

**M. Warne:** Je ne pense pas que les autres ministères aient autant de travail de vérification à faire que nous.



[Texte]

**The Chairman:** No, no, but I'm—

**Mr. Warne:** You mean on a fully loaded basis?

**The Chairman:** You say the fully loaded includes the freebies you get from Public Works and DSS and others. We always have a \$1 item, for example, which would be the total rent they would pay. . .

**Mr. Warne:** I don't know the answer, Mr. Chairman. Maybe Mr. Gilmour knows if other departments do this.

**Mr. Gilmour:** I'm not really aware if other departments have the capability of identifying their outputs down to the last detail as we do. Certainly, we include the cost of accommodation in these figures, as you mentioned.

This is really an attempt to show in summary where our money goes by the legislative authority under which we spend it, and then we break these figures down. For example, you notice the actual for 1990-91 in the middle there. It shows a cost at the net program level of \$60,840,000. Those numbers are then broken down on pages 29 to 34 by individual department, showing where that money went and how it was spent—again, by the type of audit, be that attest or value-for-money. The attempt here is, as I said, to show where the \$60 million—or in the case of 1992-93, the \$64 million—including services provided without charge, will go. This is on a period cost basis. It's not on a product cost basis.

**The Chairman:** But you deduct the sub-activity costs.

**Mr. Gilmour:** Yes, the office really has two sub-activities under its main activity, which is legislative auditing. The total cost of the main activity on a net program basis is the \$64 million. We also want to try to show by this chart what the cost of the other sub-activity is, which is the \$16.8 million. That's rolled up into those costs up above it there. That's just an attempt to break that out and show it separately.

• 1030

**The Chairman:** I'm sorry but I missed the detail here. What is a sub-activity?

**Mr. Gilmour:** As I mentioned, we have two sub-activities: one is auditing sub-activity, the other one is professional administrative support activity.

As shown in the chart, the latter costs us the \$16 million figure. The pure auditing cost, which is included in that \$64 million shown at the bottom, comes to \$47.8 million.

**The Chairman:** So 25% of your total budget activities are sub-activities.

**Mr. Gilmour:** Approximately; that would include things such as methodology development for the audit function and support services such as finance, official languages and whatnot that's provided there.

**The Chairman:** Do you have a list of all these sub-activities? You just mentioned two. Could I have the whole list of those?

[Traduction]

**Le président:** Non, non je veux dire. . .

**M. Warne:** Vous voulez parler de l'intégration, du coût intégral?

**Le président:** Vous dites que le coût intégral comprend les services gratuits de Travaux publics, du MAS et d'autres. Nous avons toujours dans les autres budgets un poste de 1\$, par exemple, qui est le loyer total payé. . .

**M. Warne:** Je ne connais pas la réponse, monsieur le président. Peut-être M. Gilmour sait-il si d'autres ministères procèdent ainsi.

**M. Gilmour:** Je ne sais pas si les autres ministères ont les moyens d'isoler leurs extrants de façon aussi détaillée que nous. En tout cas, nous-mêmes avons incorporé le coût des locaux dans ces chiffres, comme vous l'avez mentionné.

Nous voulons montrer là de façon sommaire comment nos ressources sont réparties par autorisation statutaire, puis nous les ventilons. Par exemple, notez les dépenses réelles pour 1990-1991, vers le milieu de la page. Le coût net du programme est de 60,840,000\$. Nous ventilons ensuite ces chiffres aux pages 29 à 34 par ministère, montrant où est allé cet argent et comment il a été dépensé—encore une fois, par type de vérification, c'est-à-dire vérification d'attestation ou d'optimisation des ressources. Nous voulons montrer où sont passés les 60 millions—dans le cas de l'exercice 1992-1993, où vont aller les 64 millions—y compris les services gratuits. Cela, c'est par exercice, et non par produit.

**Le président:** Mais vous déduisez le coût des sous-activités.

**M. Gilmour:** Oui, le Bureau n'a réellement que deux sous-activités composant son activité principale, à savoir les vérifications imposées par la loi. Le coût total de l'activité principale, sur la base du programme net, est de 64 millions de dollars. Nous voulons également montrer avec ces tableaux le coût de l'autre sous-activité, c'est-à-dire les 16,8 millions de dollars. Le tout se retrouve agrégé dans les chiffres au-dessus. Cette présentation est destinée simplement à montrer les sommes séparément.

**Le président:** Excusez-moi, mais je n'ai pas tout bien suivi. Qu'est-ce qu'une sous-activité?

**M. Gilmour:** Comme je l'ai dit, nous avons deux sous-activités: l'une est la vérification, l'autre concerne les services professionnels et administratifs.

Ainsi que vous le voyez dans le tableau, cette dernière nous a coûté près de 16 millions de dollars. Le coût de la vérification à proprement parler, qui est englobé dans le chiffre de 64 millions au bas de la page, est de 47,8 millions de dollars.

**Le président:** Donc 25 p. 100 du total de vos activités budgétisées sont des sous-activités.

**M. Gilmour:** Environ; cela comprend des choses telles que l'élaboration de méthodes pour la fonction de vérification et des services de soutien tels que services financiers, langues officielles, etc.

**Le président:** Avez-vous une liste de toutes ces sous-activités? Vous n'en avez mentionné que deux. Pourrais-je avoir la liste complète?

[Text]

**Mr. Gilmour:** There are only two sub-activities as far as this estimate document is concerned, but we have components within those that we could provide, such as finance, official languages. Is this the type of...?

**The Chairman:** Yes, so they can better understand it.

Can we go to page 30 in English, 32 in French, the "Audit Type Description". I take it you have six different audit types.

**Mr. Warne:** I think Mr. Gilmour made a very interesting point. Before you even go into those issues, if you just turn to page 34 in English, you will see what we're attempting to do with all those audit types. You see the figure of \$60.840 million.

**Le président:** C'est à la page 37 en français.

**Mr. Warne:** The \$60.840 million refers back to this large schedule we just looked at on page 28, which is the last year we could give you. This whole breakdown of all our "fully loaded" actual costs for all the outputs of the office... virtually all the work Mr. Dubois and Mr. Meyers were responsible for is in there and it takes those costs and literally distributes them on the dollars we spent for each of our products. I think that's a very meaningful set of numbers for you, and it takes it and breaks it down into the six categories we do the auditing in.

**The Chairman:** That's always two years behind... it's 1991, though.

**Mr. Warne:** Yes, as we said this morning, 1991-92 is not even complete. When we prepared this in October and November 1991, what we were experiencing this year was even farther away. We were closer today to tell you what these costs would be, but, yes, that's the actual for 1991... a very meaningful set of schedules, if you wanted to get into the details of each of the individual audits.

**The Chairman:** No, but we could spread it around to those who are looking at other estimates, as an example.

**Mr. Warne:** There's a lot of work involved to prepare those four or five pages, as you can appreciate.

**The Chairman:** I can understand.

**Mr. Warne:** You have to have an infrastructure of a costing system within the office to be able to do this, and I can honestly say we're also proud of that.

**Mme Bertrand:** J'aime beaucoup ces tableaux, mais il vous faut quand même expliquer, à la fin de chaque tableau, le type de vérification. Vous dites qu'il y a six types de vérification qui correspondent aux colonnes. Serait-il possible de rendre plus facile la compréhension de l'explication? L'une est faite en vertu de l'article 132 de la Loi sur la gestion des finances, une autre est faite en vertu de l'article 85 de la Loi sur la gestion des finances et une autre est faite en vertu de l'article 138. Je ne sais pas ce que sont tous ces articles. On parle aussi de l'article 6 de la Loi sur le vérificateur général, du paragraphe (7) de la Loi sur le vérificateur général et de l'alinéa 7(2)d).

[Translation]

**M. Gilmour:** Il n'y a que deux sous-activités aux fins du budget, mais chacune comprend des composantes que nous pouvons vous communiquer, telles que services financiers, langues officielles. Est-ce là ce que vous...?

**Le président:** Oui, afin que je suive mieux.

Nous pouvons peut-être passer à la page 30 du texte anglais, 32 du texte français, les «types de vérification». Si j'ai bien compris, vous avez six types différents de vérification.

**M. Warne:** Je pense que M. Gilmour a fait une remarque très intéressante. Avant même de vous lancer là-dedans, si vous voulez passer à la page 34 du texte anglais, page 37 du texte français, vous comprendrez ce que nous essayons de faire avec tous ces différents types de vérification. Vous y voyez le chiffre de 60,840 millions.

**The Chairman:** That's page 37 in French.

**M. Warne:** Les 60,840 millions renvoient à ce grand tableau que vous venez de voir à la page 30, et c'est le chiffre le plus récent que nous puissions vous donner. Toute cette ventilation de nos coûts réels intégraux, pour tous les extrants du bureau... virtuellement tout le travail dont M. Dubois et M. Meyers sont responsables s'y retrouve, et nous les répartissons ensuite dans ce nouveau tableau entre les différentes catégories de vérification.

**Le président:** C'est toujours avec deux années de retard... non, c'est pour 1991.

**M. Warne:** Oui, comme nous l'avons dit ce matin, l'exercice 1991-1992 n'est même pas terminé. Lorsque nous avons dressé ces tableaux en octobre et novembre 1991, nous étions encore plus loin de la fin de l'exercice. Nous pouvons aujourd'hui vous donner des chiffres beaucoup plus actuels, car, oui, ce sont là les chiffres réels de 1991... c'est une série de tableaux très utiles si vous voulez entrer dans les détails de chaque catégorie de vérification.

**Le président:** Non, mais nous pourrions peut-être les donner en exemple à ceux qui ont à se pencher sur d'autres budgets ministériels.

**M. Warne:** Comme vous vous en doutez, cela représente un gros travail que de dresser les tableaux de ces quatre ou cinq pages.

**Le président:** J'imagine.

**M. Warne:** Il faut disposer de toute une infrastructure de chiffrage des coûts pour être capable de le faire, et je puis dire très honnêtement que nous en sommes très fiers.

**Mrs. Bertrand:** I very much would like these schedules, but you have to explain to us the various types of audit that make up the various columns. Could you help us with this? One type of audit is being done under Section 132 of the Financial Administration Act, another under Section 85 and another under Section 138. I don't know what all these sections say. There is also the mention of Section 6 of the Auditor General Act, another under Section 7(2) and another yet under Section 7(2)(d).



[Texte]

**M. Dubois:** Vous avez raison, madame Bertrand: il y aurait moyen, en mettant un petit titre au type de vérification, de simplifier énormément.

• 1035

La catégorie 1, ce sont les vérifications financières des sociétés d'État. La catégorie 2, ce sont les examens spéciaux dans les sociétés d'État. La catégorie 3, c'est l'opinion sur les comptes publics ou les états financiers sommaires du gouvernement, qui est la grande opinion sur les comptes publics. La catégorie 4, ce sont des travaux concernant la conformité aux autorisations; notre loi exige qu'on fasse une vérification de cela. La catégorie 5, ce sont les travaux d'optimisation des ressources ou *value for money*, comme on dit communément. La catégorie 6, ce sont les autres travaux de vérification; on a mis là toutes sortes de choses: les états financiers d'entités autres que les sociétés d'État.

Vous avez raison: on pourrait simplifier le libellé à cet endroit.

**Mme Bertrand:** Ce n'est certainement pas facile.

**M. Dubois:** Ce serait moins légal, mais ce serait peut-être plus clair.

**Le président:** Supposons que je fais le raisonnement suivant. Je prends la catégorie 5, qui est l'optimisation des dépenses. Je descends toute la colonne 5. Tous ces gens-là sont actuellement sous surveillance ou soumis à une vérification intégrée. Oui ou non?

**M. Dubois:** Monsieur le président, malheureusement, on parle de 1990-1991.

**Le président:** Cela peut être terminé.

**M. Dubois:** Ce sont des travaux qui ont été faits en 1990-1991.

**Le président:** Dans le cadre d'une vérification intégrée?

**M. Dubois:** Dans le cadre d'une vérification intégrée.

**Mr. Young:** There are a lot of examples where some departments would be subjected to the four types of audits in a given year. Some would be only under a couple, others one, but others would go through the... When you go into a department and want to look at all the aspects of it, that can happen in a given year. I think the concern is—and maybe that is what the chairman is getting at—a lot of these things happen in a very comprehensive way only on a rotation basis, once out of every seven, eight, nine, ten years; whatever the timeframes are. That's a greater concern: that a lot of things can fall into the cracks over that long period of time.

**Mr. Dubois:** Yes. However, we believe our planning process prevents things from falling through the cracks, because we have long-term entity plans for every entity for which we are responsible. The long-term entity plans are a systematic review of the entity, starting from the top. We try to identify all the major issues and then spread them out over the years, to make sure we don't forget anything.

[Traduction]

**Mr. Dubois:** You're right, Mrs. Bertrand, it would make things much easier if we gave a name to each type.

Type 1 audits are financial audits of Crown corporations. Type 2 audits are special audits of Crown corporations. Type 3 audits involve formulating an opinion on the government's public accounts or summary financial statements, in other words, the primary opinion on the public accounts of Canada. Type 4 audits are concerned with verifying compliance with authorizations; Canadian law requires that. Type 5 audits are what is known as value-for-money audits. Type 6 audits comprise many other kinds of auditing; we have included a lot of things in this category: for instance, audits of the financial statements of entities other than Crown corporations.

But you are right: the wording could certainly be simplified here.

**Mrs. Bertrand:** It really is not very clear.

**Mr. Dubois:** It would be less correct from a legal standpoint, but probably clearer.

**The Chairman:** Supposing we were to look at type 5, which is value-for-money audits. If I go down the list that appears in column 5, am I to understand that all of those entities are currently undergoing a comprehensive audit?

**Mr. Dubois:** Well, unfortunately, Mr. Chairman, that refers to 1990-91.

**The Chairman:** So, it may be completed already.

**Mr. Dubois:** Yes, that refers to work that was carried out in 1990-91.

**The Chairman:** Under a comprehensive audit?

**Mr. Dubois:** Yes.

**M. Young:** Il y a de nombreux exemples de ministères soumis aux quatre types de vérification dans une année donnée. Dans certains cas, c'est deux, dans d'autres, un seul, mais certains sont soumis... Si vous décidez, à un moment donné, d'examiner l'ensemble des opérations d'un ministère, il peut très bien arriver que ces quatre types de vérification soient effectués. J'ai l'impression que ce qui préoccupe beaucoup de gens—et c'est peut-être ce à quoi le président faisait allusion tout à l'heure—c'est que ces vérifications intégrées se sont faites à des intervalles réguliers, c'est-à-dire une fois tous les sept, huit, neuf ou dix ans; j'ignore évidemment le délai précis. Donc, ce qui nous préoccupe le plus, c'est la possibilité qu'on néglige des problèmes graves pendant ce long délai.

**M. Dubois:** Je comprends. Je vous fais remarquer, cependant, qu'étant donné la nature de notre procédure de planification, il est impossible que des problèmes graves nous échappent, car nous élaborons des plans à long terme pour chacune des entités dont nous sommes responsables. Ces plans à long terme prévoient l'examen systématique de tous les aspects de ces opérations, de haut en bas. Nous essayons d'identifier les principaux problèmes et nous étalons ensuite nos travaux de vérification sur un certain nombre d'années, pour être sûrs de ne rien oublier.

[Text]

This chart gives you what's happened in one given year. With the system we now have, it would be quite complicated to give you a multi-year report, but we could do that. We have the information to say, for instance in the Department of Transport, how much auditing we have done through the years. Then you could see the full impact of the full cost of the audit over the years and compare it with the reporting in the annual report.

**Mr. Young:** Are you a bit like Revenue Canada: once you hit on somebody and you find some problems, you go back regularly, like bulldogs?

**Mr. Dubois:** If we do an audit in a department and find serious problems, we automatically will do a follow-up two years later. We will also follow up on any action or recommendation from this committee. Generally, we will not let go until they have taken action.

If we do notice a given program has several weaknesses, then we will tend to cycle our next visit faster. It will automatically move up in the priorities in our audit planning. We will go back more often to that particular program.

**Mme Bertrand:** Pourquoi vous a-t-il été impossible de nous donner 1991-1992? J'en demanderais encore plus. Vous est-il possible de nous dire ce que vous allez faire en 1992-1993? Vous devez le savoir en ce moment.

**M. Dubois:** Monsieur le président, l'année 1991-1992 n'est pas encore terminée. C'est-à-dire qu'elle se termine aujourd'hui. Il faudra quelques mois avant qu'on ait tous les chiffres définitifs pour pouvoir disséquer nos états financiers.

• 1040

Quant à 1992-1993, dans nos livres, nous avons une estimation des coûts pour tous les travaux qu'on va faire en 1992-1993, mais le détail de ces coûts n'est pas inclus dans un document comme celui-ci.

M. Warme me rappelle que, pour 1991-1992, on a tous les coûts jusqu'à maintenant. Pour finaliser l'année qui se termine aujourd'hui, il y a beaucoup d'ajustements à faire. Il y a des comptes à payer qui vont arriver au cours du prochain mois. Il nous faudra plusieurs semaines pour arrêter les livres. Nous avons les coûts encourus jusqu'à maintenant pour l'année 1991-1992, mais ils ne sont pas dans un document comme celui-ci.

**Mme Bertrand:** Par exemple, on dit que pour la caisse de pension de la Gendarmerie Royale du Canada, vous n'avez rien fait en 1990-1991, mais que vous ferez peut-être une vérification en 1991-1992 ou en 1992-1993. Je ne veux pas avoir le détail. Je veux savoir ce sur quoi vous vous êtes penchés en 1991-1992, même si on n'a pas le détail, et ce sur quoi vous allez vous pencher en 1992-1993.

[Translation]

Ce tableau vous indique la situation pour une année donnée. Il nous serait difficile, avec le système que nous employons actuellement, de vous préparer un rapport portant sur plusieurs années, mais ce n'est pas non plus impossible. Les données dont nous disposons nous permettent tout de même de vous dire quels travaux de vérification ont été effectués au cours des années au ministère des Transports, par exemple. Ainsi, vous pourriez comparer le coût intégral des travaux de vérification effectués au fil des ans avec l'information qui figure dans le rapport annuel.

**M. Young:** Adoptez-vous une stratégie semblable à celle de Revenu Canada—c'est-à-dire qu'une fois que vous découvrez des problèmes quelque part, vous y retournez régulièrement, comme des chiens de chasse?

**M. Dubois:** Si nous découvrons de graves problèmes dans un ministère, au moment de faire une vérification, nous allons automatiquement faire des travaux de suivi deux ans plus tard. De plus, lorsque ce comité fait des recommandations ou suggère que certaines mesures soient prises, nous assurons toujours le suivi nécessaire. Normalement, nous n'abandonnons pas, tant que les mesures demandées n'ont pas été prises.

Si nous constatons des défauts dans un programme donné, nous allons probablement accélérer notre cycle de vérification. Ainsi le programme en question sera considéré comme une plus grande priorité pour la planification de nos travaux de vérification. Conformément à cette stratégie, nous ferons des vérifications plus fréquentes du programme en question.

**Mrs. Bertrand:** Why were you unable to provide us with figures for 1991-92? I would like to get even more details. Would it be possible for you to tell us what your plans are for 1992-93? I'm sure you must already have an idea of what those plans are.

**Mr. Dubois:** Mr. Chairman, the 1991-92 fiscal year has not yet ended. That is, it is ending today. We will need a few months before we can go through our financial statements and produce final figures.

As for 1992-93, our books do contain an estimate of the cost of the work we intend to carry out in 1992-93, but detailed figures are not included in a document such as this.

Mr. Warme has just reminded me that we have information for 1991-92 regarding all of our costs thus far. So, before being able to produce final figures for the fiscal year that is ending today, there will be quite a few adjustments to make. Some accounts payable will not arrive until the middle of next month. Consequently, we will need several weeks to make those adjustments before closing our books. We do, however, have information on costs incurred thus far for fiscal year 1991-92, but they are not provided in a document such as this.

**Mrs. Bertrand:** It says here, for instance, that the Royal Canadian Mounted Police pension fund was not audited in 1990-91, but that you may conduct an audit in 1991-92 or 1992-93. I am not interested in getting the full details; I simply want to know what work you did carry out in 1991-92, even if the information you provide is not detailed, and what you intend to do in 1992-93.



[Texte]

**M. Dubois:** Monsieur le président, dans le cas de la caisse de pension, on fait une vérification annuelle et on donne une opinion sur les états financiers. Le chiffre que vous voyez pour 1990-1991, soit 20,000\$, est aussi, à toutes fins pratiques, le chiffre estimatif pour 1991-1992 et 1992-1993. Ce genre de vérification est très stable. Cela peut varier de 5 p. 100 au point de vue des coûts. L'an prochain, notre nouvelle Partie III va vous montrer encore la caisse de pension, mais avec les chiffres de 1991-1992. Le montant sera probablement le même que celui que vous voyez là.

**Mme Bertrand:** Quelle est la colonne la plus importante pour les membres du Parlement? Est-ce celle des vérifications spéciales?

**M. Dubois:** Les catégories 1 et 6 sont des exercices annuels qui sont assez stabilisés. La catégorie 2, ce sont des examens spéciaux dans les sociétés d'État qui sont faits tous les cinq ans, dont les rapports ne viennent pas au Parlement à moins qu'il y ait quelque chose d'extraordinaire. Les rapports vont au conseil d'administration et restent là.

Le domaine le plus intéressant, là où les choses sont les plus visibles, c'est la catégorie 5, l'optimisation des ressources. C'est la catégorie principale qui sert à publier le rapport annuel du vérificateur général. La plupart des chapitres annuels sont de la catégorie 5. C'est probablement la catégorie qui vous intéresse le plus.

**Le président:** Le reste du document est assez clair et compréhensible. J'ai quelques petites questions à vous poser.

Le vérificateur général nous a dit que l'an prochain, vous aurez une Partie III modèle en plus d'une Partie III conforme aux directives du Bureau du contrôleur général. Pouvez-vous nous dire ce que contiendra en gros la Partie III? Les personnes qui écriront la Partie III conventionnelle écriront-elles aussi la Partie III modèle, ou s'il y aura des initiatives nouvelles?

**Mr. Warne:** Mr. Chairman, I didn't catch the first part of your question.

**The Chairman:** You're going to have a model part III next year.

**Mr. Warne:** Yes.

**The Chairman:** Have you started to work on it?

**Mr. Warne:** We've done a lot of thinking about it. There won't necessarily be two models. That's where I'm a little confused with your question. I would hope that we would not produce something like this and then produce one that we think is more useful.

**The Chairman:** Okay, I misunderstood then.

**Mr. Warne:** I would like to think that we would produce a part III for our office that we think could stand the test of being a model for not only our own office, but the rest of the Public Service.

• 1045

**Mr. Young:** As long as it responds to the requirements of the law and statutory requirements. That may be your challenge.

[Traduction]

**Mr. Dubois:** As far as the pension fund is concerned, we do conduct an annual audit and provide an opinion on the financial statements. The figure you see for 1990-91—namely, \$20,000—is also, for all intents and purposes, the estimate for 1991-92 and 1992-93. That type of audit is extremely stable. The cost may vary by about 5%, but not more. Next year, our new Part III will once again show the pension fund, but with 1991-92 figures. I imagine the amount will be pretty well the same one you see there now.

**Mrs. Bertrand:** What is the most important column as far as members of Parliament are concerned? Is it the one regarding special audits?

**Mr. Dubois:** Well, types 1 and 6 are annual exercises that are fairly stable. Type 2 involves special audits of Crown corporations that are carried out every five years, since their financial statements are not tabled with Parliament unless something very unusual occurs. Their statements are usually given to the board of directors and go no further than that.

I would say the most interesting type of audit—or at least, the most visible one—is the type 5 audit, called the value-for-money audit. This is the main type of audit used for the preparation of the Auditor General's Annual Report. Most of the chapters of that report relate to type 5 audits. So, this is probably the category that should be of the most interest to you.

**The Chairman:** The rest of the report is fairly clear and easy to understand. However, I do have a few questions for you.

The Auditor General has told us that next year, you will have a model Part III, as well as a Part III that complies with the directives issued by the Office of the Comptroller General. Can you give us a rough idea of what Part III will contain? Will those who are drafting the conventional Part III also be responsible for preparing the model Part III, or will there be new initiatives?

**M. Warne:** Monsieur le président, je n'ai pas bien compris la première partie de votre question.

**Le président:** Vous prévoyez d'élaborer un nouveau modèle de partie III pour l'année prochaine.

**M. Warne:** Oui.

**Le président:** Avez-vous déjà commencé à le préparer?

**M. Warne:** C'est-à-dire que nous y avons beaucoup réfléchi. D'ailleurs, il n'y aura pas forcément de modèle. Voilà pourquoi je n'ai pas bien compris votre question. Je ne crois pas que nous ayons l'intention de préparer un document comme celui-ci, puis un autre document que nous jugerions plus utile.

**Le président:** Très bien. C'est moi qui ai mal compris.

**M. Warne:** Il me semble que si nous élaborons une nouvelle partie III pour notre bureau, c'est que nous sommes convaincus qu'elle pourra servir de modèle à l'ensemble de la Fonction publique.

**M. Young:** À condition que ce modèle respecte les dispositions législatives. Pour vous, ce sera peut-être le plus important défi à relever.

[Text]

**Mr. Warne:** It will, but as long as we can move away a little bit from being dictated to, as to the form and content of each of the individual schedules, I think they could be designed in a way that would be far more useful to both you and me.

**The Chairman:** I have one last question on the rental that you pay, close to \$4 million. It seems to me like a Taj Mahal type of accommodation. How many square feet do you have? What's the going rate, and why are you in such expensive quarters? This is to answer a question that was put to me by somebody else.

**Mr. Warne:** I don't think I would call it a Taj Mahal.

**Mr. Young:** I most certainly wouldn't.

**Mr. Warne:** In Ottawa we have 9,800 square metres, and the imputed annual rental on that is \$2,900,000.

**The Chairman:** How many square metres per individual, per person?

**Mr. Warne:** That varies, depending on their rank, sir.

**The Chairman:** And if they have a rug or not.

**Mr. Warne:** If they have a rug or not is also important, depending on their rank.

**Mr. Young:** Or if they had a friend when offices were awarded.

**The Chairman:** It's just the same on the Hill—you have a nice view or something.

**Mr. Warne:** I would suspect it might be similar.

The Public Service and DPW and Treasury Board have certain standards that they recommend for the size of an office for an individual making  $x$  number of dollars. In most cases we try to live up to those standards. There are exceptions, obviously. Sometimes it would be unwise to cut down the size of an office merely to meet that standard if that office is available and if there's no one else who needs it, so we try to do that fairly sensibly.

The average for all the space that we rent in Canada is \$244 per square metre. I have no particular comment on that. This is space that DPW have gone out and rented and then provide for government departments. They spend a lot of time attempting to get good rates. In most cases, in fact I think in all cases, it's all competitive tender. And the rate they're having to pay, certainly for the space we occupy right across the country—this includes our regional space—is \$244 per square metre, or about \$24 a square foot.

**The Chairman:** You would say you're getting value for money?

**Mr. Warne:** Living in the Taj Mahal that you talked about and working in the Taj Mahal, yes, I would pay \$24 a square foot for that space, sir.

[Translation]

**M. Warne:** Oui, en effet; mais si l'on nous imposait moins d'obligations quant à la forme et au contenu des annexes, nous pourrions, à mon avis, les concevoir d'une manière qui répondrait davantage à vos besoins et aux miens.

**Le président:** J'ai une dernière question à vous poser au sujet des frais de location de vos locaux qui atteignent presque 4 millions de dollars. Pour que le coût soit aussi élevé, il me semble que vous devez travailler dans une sorte de Taj Mahal. Vous occupez combien de pieds carrés en tout? Quel est le tarif le plus courant et pourquoi avez-vous des locaux aussi chers? Quelqu'un d'autre m'a posé la question et j'aimerais pouvoir lui répondre.

**M. Warne:** Je ne qualifierais pas nos locaux de Taj Mahal.

**M. Young:** Moi, non plus; loin de là.

**M. Warne:** À Ottawa, nos bureaux ont une superficie de 9,800 mètres carrés et les frais de location annuels s'élèvent à 2,9 millions de dollars.

**Le président:** Combien de mètres carrés par personne?

**M. Warne:** Cela dépend du poste qu'occupe chaque employé.

**Le président:** Et s'il a un tapis ou non, je suppose.

**M. Warne:** Oui, c'est un autre facteur important qui dépend, une fois de plus, du niveau du poste.

**M. Young:** Et de celui qui répartit les bureaux, selon qu'il est copain ou non avec l'employé.

**Le président:** C'est pareil sur la Colline. Certains députés ont une belle vue, d'autres, non.

**M. Warne:** Oui, je suppose que c'est assez semblable.

La Fonction publique, le ministère des Travaux publics et le Conseil du Trésor ont élaboré des normes au sujet de la grandeur des bureaux pouvant être attribués aux employés touchant tel ou tel salaire. Dans la plupart des cas, nous essayons d'appliquer ces mêmes normes. Il y a, certes, des exceptions. C'est qu'il est parfois imprudent de réduire la superficie d'un bureau simplement pour appliquer cette norme, si le bureau en question est déjà libre et que personne d'autre n'en a besoin. Nous essayons donc de faire preuve de bon sens à cet égard.

Le tarif moyen pour les locaux que nous louons au Canada est de 244\$ le mètre carré. Il n'y a pas grand chose que je puisse vous dire au sujet de ce tarif. Ce sont des locaux que le ministère des Travaux publics a loués pour les besoins des ministères fédéraux. Travaux publics s'efforce toujours d'obtenir de bons prix. Dans la plupart des cas—et même toujours, il me semble—la sélection se fait par appels d'offres. Et le prix que le ministère paie pour nos locaux dans tout le Canada—y compris dans les régions—est de 244\$ le mètre carré, soit environ 24\$ le pied carré.

**Le président:** Vous en avez pour votre argent, d'après vous?

**M. Warne:** Absolument, surtout que vous qualifiez nos locaux de Taj Mahal; il me semble tout à fait raisonnable de payer 24\$ le pied carré pour ce type de locaux.



[Texte]

**Mr. Young:** I have just a couple of questions.

**The Chairman:** He will come to your defence.

**Mr. Young:** No, no. Being from Tracadie, \$24 a square foot is interesting. Everyone is always interested in costs around here. We have you folks here, and I enjoy chatting with you.

Have you any idea what it costs the office of the Auditor General to appear before public accounts per year, the work that's done, people asking questions here and asking you to come back with all kinds of information, and sitting here at least a couple of times a week?

The reason I'm making this point is that there are a lot more of you here than there are Members of Parliament. That has been a consistent situation since I've been on this committee, because most people don't show up. I want to make sure that these cost conscious people are aware of the fact that you're spending a lot of money and effort to try to provide us with information in which parliamentarians apparently are not terribly interested.

**Mr. Warne:** As you can appreciate, we got the blues on Friday. There were a number of very detailed questions that Mrs. Bertrand and others asked. We feel that it is our duty, our pleasure—pleasure is with a very small “p”—to provide this information to this committee.

We have been criticized in the past, Mr. Chairman, for the three or four individuals who come with us and sit on the side. I won't apologize for them. Most of these individuals have been responsible for preparing these booklets, and I feel it's important for them to come to see what the accountability looks like. They get a great kick out of being here, and I would like to have them here. Yes, it's two hours of their time. I accept that, but it is a cost, as far as I'm concerned, that is well spent.

**Mr. Young:** Mr. Chairman, just to make sure that we understand each other, I want to congratulate the Auditor General and his staff for providing us with information. Since I've been on this committee I have had nothing but excellent co-operation. Information is provided, when it's possible, very forthrightly.

• 1050

I am a lot more concerned about the fact that there are a number of people named by Parliament to sit here on this committee, and that's the point that I'm trying to make. I'm certainly not casting any aspersions on the participation of the staff from the Auditor General's office.

There's one member of the committee who's extremely interested in costs and so perhaps we should discuss it with him privately, as to whether or not he thinks he's fulfilling his responsibilities here as a member of this committee in dealing with information that has cost some money to gather.

[Traduction]

**M. Young:** J'ai quelques questions à vous poser.

**Le président:** Il va certainement vous défendre.

**M. Young:** Non, non. Étant originaire de Tracadie, le prix de 24\$ le pied carré me semble intéressant. Tout le monde ici s'intéresse aux coûts. Vous êtes parmi nous aujourd'hui et j'aime bien discuter avec vous.

J'aimerais savoir si vous avez une idée de ce qu'il en coûte chaque année au Bureau du vérificateur général pour témoigner devant le Comité des comptes publics: le travail qu'il faut faire, la préparation des réponses aux questions des députés qui vous demandent de revenir avec toutes sortes d'informations, ce qui vous oblige à être ici au moins deux fois par semaine?

Si je vous pose la question, c'est que je constate que vos représentants sont plus nombreux que les députés. D'ailleurs, cela a toujours été le cas depuis que je siége ici, puisque beaucoup de gens ne prennent pas la peine de venir. Je voudrais m'assurer que vous, qui comprenez si bien la nécessité d'économiser, êtes conscient du fait que vous dépensez beaucoup d'argent et déployez énormément d'efforts pour préparer des documents qui, de toute évidence, n'intéressent pas beaucoup les parlementaires.

**M. Warne:** Comme vous le savez sans doute, nous avons reçu une copie des épreuves vendredi. Elles comportaient un certain nombre de questions très détaillées qu'avait posées M<sup>me</sup> Bertrand et d'autres membres du comité. La préparation de cette information est pour nous à la fois un devoir et un plaisir—un plaisir peut-être un peu moins vif que d'autres, mais un plaisir tout de même.

On nous a reproché par le passé, monsieur le président, de venir ici accompagnés de trois ou quatre personnes qui s'asseoient sur les côtés. Je ne m'en excuserai pas pour cela. La plupart d'entre elles sont responsables de la préparation de ces documents et, à mon avis, il importe qu'elles soient là pour voir de quelle manière nous sommes appelés à rendre compte de nos activités. Elles aiment beaucoup assister à ces séances, et je voudrais les avoir avec moi. Il est vrai que leur présence ici occupe deux heures de leur temps. Je reconnais qu'il y a un coût rattaché à cela, mais pour moi, c'est tout à fait justifié.

**M. Young:** Monsieur le président, pour éviter tout malentendu, je tiens à féliciter le vérificateur général et son personnel de l'information qu'ils nous ont fournie. Depuis que je suis membre de ce comité, ils ont toujours été extrêmement coopératifs. L'information nous est toujours fournie sans réticence aucune—quand elle est disponible, bien entendu.

Je suis beaucoup plus préoccupé par le fait qu'un certain nombre de députés que le Parlement a nommés pour siéger au comité n'assistent pas aux réunions. Voilà ce qu'il faut souligner, à mon avis. Je ne critique nullement le fait que le personnel du Bureau du vérificateur général assiste à nos réunions.

Il y a un membre du comité, en particulier, qui s'intéresse énormément aux coûts et je me demande si nous ne devrions pas prévoir une discussion en privé avec lui, pour lui demander s'il remplit ses obligations en tant que membres du comité en demandant des informations qui coûtent à obtenir.

[Text]

My last question, who decides and who does the audit on you? Welch & Company is not a household name in Tracadie, so I thought I would ask.

**The Chairman:** Where he comes from.

**Mr. Warme:** Let me point out, Mr. Chairman, that we don't pick Welch either. It's not that we tried to find a non-household name. It is Treasury Board that names the auditors that audit our office.

**The Chairman:** But as far as I know, they have been there for years. They were there when I was a member of this committee in the 1970s.

**Mr. Warme:** There was some reasoning behind that. Inasmuch as most of the large auditing firms in town work for us on contract, it would be very difficult for the former big-eight companies to come in and audit us when they have a substantial amount of contracts with us.

I can honestly say that Welch & Company do not have contracts with us; therefore, they can feel totally at arm's length in auditing us. For the small fee that we're talking about, \$12,000 to \$15,000. . . I can assure you that the big-eight companies would not like to give us the fees that they receive in contracts to make \$12,000 auditing us.

**Mr. Young:** That's an excellent explanation, because I think those are the kinds of things that need to be made very clear.

Finally, I wonder if at some point we could get a written statement from the Office of the Auditor General, dealing with the important obligation of the audit, the accountant who's doing the audit of signing off on their report. I don't think everybody understands yet what the implications were of the Auditor General's reservations with respect to our \$2-billion accounting problem. Although we had testimony from outside expert witnesses dealing with that, in terms of whether it's a planned termination or whatever, I'd like to, from a totally professional point of view, have a brief statement as to what the implications are of reservations in an audit and so forth, when it's done and when it's not done, because I notice Welch & Company have signed off here.

**Mr. Dubois:** Mr. Chairman, we'd be quite happy to do that. An auditor does not put a qualification on his opinion lightly. To the auditor, it's a very serious matter. So if we don't get a clean opinion, that means somebody should pay attention to it. We certainly could produce a document.

**Mr. Young:** Could that document be given to the committee as soon as possible?

**The Chairman:** That document that you will produce, could you get it to the clerk?

**Mr. Dubois:** The reason I'm hesitating, Mr. Chairman, is that the Auditor General is out of the country and we wouldn't like to send that before he comes back.

[Translation]

Je passe maintenant à ma dernière question: qui choisit le cabinet de vérificateurs et quel est au juste celui qui s'occupe de la vérification de votre bureau? Nous n'avons pas l'habitude d'entendre parler de Welch & Company à Tracadie, voilà pourquoi je voulais vous poser la question.

**Le président:** C'est de là qu'il vient.

**M. Warme:** Je vous fais remarquer, monsieur le président, que ce n'est pas nous qui avons choisi Welch & Company. Si ce cabinet n'est pas bien connu, ce n'est pas parce que nous avons cherché à trouver un cabinet qui ne le soit pas. C'est le Conseil du Trésor qui choisit le cabinet de vérificateurs pour notre bureau.

**Le président:** Que je sache, c'est le même cabinet qui effectue ce travail depuis des années. C'était le même quand j'étais membre du comité dans les années 70.

**M. Warme:** Il y a une raison à cela. Étant donné que la majorité des grands cabinets de vérificateurs en ville travaillent pour nous à contrat, nous pourrions difficilement leur demander de faire une vérification de notre bureau, alors qu'ils ont pas mal de contrats avec nous.

Je peux vous affirmer que Welch & Company n'a pas de contrats avec nous; par conséquent, ils sont bien placés pour effectuer cette vérification, n'ayant aucun lien avec notre bureau. De plus, il s'agit d'une petite somme—entre 12,000\$ et 15,000\$; je vous assure que les huit grands cabinets ne seraient pas disposés à sacrifier leurs contrats pour gagner 12,000\$ en frais de vérification.

**M. Young:** Je vous remercie pour cette explication; c'est justement le genre de choses qu'il faut expliquer clairement.

Enfin, je me demande si le Bureau du vérificateur général serait disposé à nous envoyer une explication écrite de l'importante obligation du vérificateur ou du comptable de signer le rapport. A mon avis, beaucoup de gens n'ont pas encore compris l'importance des réserves faites par le vérificateur général au sujet de ce problème comptable de deux milliards de dollars. Même si nous avons reçu les témoignages d'experts extérieurs en ce qui concerne la nature du problème, j'aimerais que le Bureau nous donne une brève explication de la véritable signification des réserves formulées dans le rapport du vérificateur, et des circonstances où il se croit obligé d'émettre des réserves, car je constate ici que Welch & Company a signé ce document.

**M. Dubois:** Monsieur le président, nous serions très heureux de vous préparer ce document. Je vous affirme qu'un vérificateur ne fait pas des réserves à la légère. Pour lui, c'est une question très grave. Lorsqu'un vérificateur ne peut pas émettre une opinion tout à fait positive, cela signifie que le problème est peut-être grave et qu'il faut s'en occuper. Donc, nous nous ferons un plaisir de vous préparer cette explication.

**M. Young:** Serait-il possible de la remettre au comité le plus vite possible?

**Le président:** Pourriez-vous l'envoyer directement au greffier?

**M. Dubois:** Si j'hésite, monsieur le président, c'est parce que le vérificateur général est actuellement en voyage à l'étranger et je ne voudrais pas vous transmettre cela avant son retour.



[Texte]

**Mr. Young:** I think that's important.

Mr. Chairman, just one other thing and following Mrs. Bertrand's comments, could we have it in layman's language? I think if we're going to have all the reservations in the explanation of the reservation and all the qualifications in the explanation of the qualifications, it won't be terribly helpful to us. We'd like to have something that we or Canadian taxpayers can understand, what the purpose is and what the significance is of signing off.

**The Chairman:** I think that's clear. We will be proposing at the next meeting to adopt these estimates, when I have the numbers here to do so.

I want to thank you in the name of the committee for your very co-operative attitude and also for your information.

Merci beaucoup pour votre témoignage.

La séance est levée jusqu'à jeudi.

[Traduction]

**M. Young:** C'est important, à mon avis.

Monsieur le président, un autre petit commentaire qui rejoint ce que disait M<sup>me</sup> Bertrand. Serait-il possible de nous rédiger quelque chose dans un langage bien simple, que des profanes peuvent facilement comprendre? Car si on nous envoie quelque chose qui nous explique la situation en employant le jargon du métier, ce ne sera pas très utile. Nous voulons quelque chose au contraire que nous et les contribuables canadiens pouvons facilement comprendre, et qui nous explique l'objet et l'importance de la signature qu'appose le vérificateur en guise d'approbation.

**Le président:** C'est bien clair. J'ai l'intention de proposer l'adoption de ces prévisions budgétaires lors de la prochaine réunion, lorsque nous aurons suffisamment de membres pour le faire.

Je vous remercie au nom de tous les membres du comité de votre excellente coopération et de l'information que vous nous avez fournie.

Thank you very much for your testimony.

The meeting is adjourned until Thursday.





## **APPENDIX “PUBL-7”**

**OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL OF CANADA**  
**QUESTIONS OUTSTANDING FROM PAC HEARING**  
**ON 26 MARCH 1992**  
**PREPARED FOR THE STANDING COMMITTEE ON**  
**PUBLIC ACCOUNTS**  
**31 MARCH 1992**

**OAG - EMPLOYMENT EQUITY**  
**Effective January 1992**

**HANDICAPPED**

	(1) MGMT	(2) SC & P	(3) ADM/FS	(4) * TECHN	(5) SUPP
** OAG TARGETS	2.3%	2.3%	3.1%	2.6%	2.1%
% ACHIEVED	1.3%	2.5%	4.3%	0%	5.5%
EMPLOYEES REQUIRED	3	0	0	0	0

**WOMEN**

	MGMT	SC & P	ADM/FS	* TECHN	SUPP
** OAG TARGETS	15.2%	24.4%	40.8%	14.8%	N/A
% ACHIEVED	16.4%	47.3%	57.4%	50%	80.9%
EMPLOYEES REQUIRED	0	0	0	0	N/A

**ABORIGINALS**

	MGMT	SC & P	ADM/FS	* TECHN	SUPP
** OAG TARGETS	1.2%	1.9%	2.4%	1.3%	3.3%
% ACHIEVED	0.9%	0.5%	3.5%	0%	5.5%
EMPLOYEES REQUIRED	1	3	0	0	0

**VISIBLE MINORITIES**

	MGMT	SC & P	ADM/FS	* TECHN	SUPP
** OAG TARGETS	1.9%	5%	3.2%	1.9%	3.8%
% ACHIEVED	9.9%	13.8%	0.9%	0%	2.7%
EMPLOYEES REQUIRED	0	0	3	0	2

- (1) Management
- (2) Scientific and Professional
- (3) Administrative and Foreign Service
- (4) Technical
- (5) Administrative Support

\* Only 8 employees are included in this category

\*\* The Public Service targets were adopted by the OAG



Report As of: END OF DEC 1991

First Official Language of Employees

GEOGRAPHIC REGION: ALL REGIONS

Participation

## OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL

Management Category							Scientific and Professional  (ES, AU, LS, LA)		Admin. and Foreign Service/ Technical  (DD, GT, AS, CS, CO) (FI, IS, OM, PE, PG)		Admin. Support  (CR) (ST)		Total	
	Executive  (AG, PX)		Senior Management  (DX)		Management  (MX)									
	N	%	N	%	N	%								
English	65	81.3	52	74.3	52	76.5	110	58.2	75	64.1	44	44.0	398	63.8
French	15	18.7	18	25.7	16	23.5	79	41.8	42	35.9	56	56.0	226	36.2
TOTAL	80	100	70	100	68	100	189	100	117	100	100	100	624	100
OAG	<div><div></div><div></div><div></div><div></div><div></div><div></div></div> ← 23% →													
PSC	<div><div></div><div></div><div></div><div></div><div></div><div></div></div> ← 22% →							23%		28%		34%		28%

## 2. Personnel Requirements

Figure 8: Details of Personnel Requirements

	Person-Years			Current Salary Range		1992-93 Average Salary Provision
	Planned 92-93	Forecast 91-92	Actual 90-91			
<b>Management</b>						
Auditor General(1)	1	1	1			175,000
Management	217	224	224	48,700	148,750	78,549
<b>Scientific and Professional</b>						
Auditing	187	181	177	32,553	73,398	43,391
Economics, Sociology and Statistics		1	2	20,000	84,700	
Law	3	3	3	22,890	125,100	73,639
Library Science	4	4	4	25,371	60,147	46,632
<b>Administrative and Foreign Service</b>						
Administrative Services	38	38	36	17,470	72,817	40,419
Computer Systems Administration	26	26	23	22,310	73,032	46,984
Financial Administration	4	4	7	15,516	69,789	47,249
Information Services	4	4	3	17,329	65,839	47,334
Organization and Methods	19	21	21	17,121	70,600	43,429
Personnel Administration	14	14	14	16,390	67,273	42,970
Purchasing and Supply	2	2	3	16,292	70,600	42,853
<b>Technical</b>						
Drafting and Illustration & Photography	4	4	3	19,852	51,443	32,867
General Technical	3	3	2	16,124	71,058	34,732
<b>Administrative Support</b>						
Clerical and Regulatory	82	82	75	16,504	40,509	30,750
Data Processing	2	1	1	17,165	47,383	31,022
Secretarial, Stenographic and Typing	16	16	19	16,356	40,768	31,626
<b>Sub-total Staff</b>	<b>626</b>	<b>629</b>	<b>618</b>			
<b>Contract</b>	<b>81</b>	<b>81</b>	<b>79</b>	500	75,000	7,889
<b>TOTAL</b>	<b>707</b>	<b>710</b>	<b>697</b>			

**Note to Figure 8:** The Office is a separate employer under the Public Service Staff Relations Act and has different classifications for management. Management in the Office is classified in three groups in the Management Category; Principals (PX), Directors (DX) and Managers (MX).

(1) The salary of the Auditor General is fixed by the Judges Act.

22 (Auditor General)



**March 31, 1992****Office of the Auditor General****What is the breakdown between chiefs and working professionals?**

There are 17 persons in the senior management category in the Office.

The management category, shown on page 22 (24 in French) reflects persons whose salary level goes beyond a certain threshold.

To attract and retain experienced and capable auditors we must pay competitive rates. However, most of the staff having these qualifications and being paid at these rates are working professionals who would not normally be part of the management cadre as is the case in other government departments.

Because of a number of factors, including salary levels, they fall into a "management category" classification.

As mentioned by the Auditor General last Thursday, although we have kept our person year use relatively constant over the last 10 years, we have nonetheless tended to hire and attempted to keep, more qualified people, particularly experienced auditors, at "management level" rates.

Of the 217 shown on this schedule then, we would classify 17 or 3% of the staff, in the vernacular as "chiefs" and the rest as working professionals.

In audit operations we have 48 principals or partner level people who spend over 70% of their time directly doing audits. When we include the Assistant and Deputy Auditors General we arrive at one partner level person for every 7.5 auditors. This compares favourably with private sector auditing and consulting firms.

## What are the products of the Office?

The Main Products of the Office are:

- The annual Report which includes the results of Value for Money audits and other annual work. This report is presented to Parliament.
- The Opinion on the summary Financial Statements of the Government of Canada. This is presented to Parliament with the Public Accounts.
- Opinions on some 130 Financial Statements of Crown Corporations and other entities. These reports are presented to the board of directors and the Minister responsible. Many of these opinions are contained in the Public Accounts, Volume III.
- Reports of special examinations of 28 Crown Corporations where the Office is named the examiner pursuant to the FAA are presented to the Board of Directors of the Corporations. Items of significance to Parliament are included in our Annual Report or in a special report if necessary.
- We send out approximately 160 management letters to the 197 organizations we audit. These letters describe the outcome of our audit work with any recommendations for the organizations. Significant observations are included in our Annual Report where appropriate.
- We also make our methodology manuals available to internal auditors of the organizations we audit. In 1991-92 we issued 4 audit guides and one discussion paper. Also, we provided two updates to our Comprehensive Audit Manual.



**APPENDIX “PUBL-8”**

**OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL OF CANADA  
RESPONSES TO QUESTIONS PROPOSED  
BY RESEARCHERS FOR THE  
STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS  
ON THE 1992-93 ESTIMATES OF THE OFFICE  
OF THE AUDITOR GENERAL**

**MARCH 26, 1992**

*Q.1. Your Estimates for 1992-93 total nearly \$60 million. (a) How do you determine your financial requirements? (b) How do you allocate your resources among your Offices various activities?*

- 1(a) The work demands made on the Office resources, which are converted to "financial requirements", significantly exceed the funding levels obtained from Parliament. Guided by government spending priorities, the Treasury Board recommends spending levels for the Office based on estimates submitted by the Office. For the last 5 to 10 years the Office has opted to parallel the no-real-growth policy wishes of the government. The Office then, through its internal budget and challenge/reviews allocates these funds to the highest priority work areas.

From time to time, additional workloads have been placed on the Office either as a result of legislative requirements or Governor-In-Council requests. In these circumstances the Office has requested additional funding through its Estimates to cover only the incremental costs of the work.

- 1(b) About 75% of the Office's resources are for the direct audit function as carried out by Audit Operations Branch. The allocation process for these funds is described in Section E, beginning at the bottom of page 18 of the Part III document.

The balance of the resources are for direct support (eg Finance, Personnel, Official Languages etc.) and for professional training and development and audit methodology development. The resources for each of these components are based on a level of service established 5 to 6 years ago. That is, other than for normal provisions for salary increases, the resource levels for each manager of the service component have remained relatively the same. The non-salary funds during this period have experienced a 30% drop in purchasing power as no inflationary provision has been permitted. Many of the costs of direct support, while continuing to escalate (eg telephones, supplies) are non-discretionary. The same level of service has had to be provided with less resources.



*Q.2 (a) When determining financial requirements, how do you decide on the number of person-years you will need?*

- 2(a) For the same reasons as stated for determining financial requirements, the number of person-years of the Office tends to be fixed. (See Figure 2, page 8 of the Part 111 document.) How these person-years are allocated, based on the work demands upon the Office, is described on pages 23 and 24.

*Q.2 (b) How do you determine what combination of professionals (lawyers, economists, engineers, etc.) you will need?*

- 2(b) As we explained ( Mr. Meyers' testimony) we create a multi-year plan for conducting Value-for-Money work. The combination of professionals is based on the needs of the various audit jobs. Where a departmental team determines that there are sufficient issues within the entities it audits to warrant specialized professionals on a full time basis, we deploy them there. In other instances the audit team will identify the need for specialists on an ad-hoc basis. Senior management examines this information centrally. To the extent that there is sufficient demand, we establish a small team of functional experts to fulfil these ad-hoc needs. Where there is insufficient work to warrant full time employment as being cost effective, we employ consultants on short term contracts.

*Q.2 (c) Would you explain to members of the committee why you need the 81 person-years of contract employees?*

- 2(c) The Office employs professionals under contract for basically two reasons: to meet peak-period work loads, particularly in attest work, and, to obtain expertise over the short-term when it would not be economical to hire persons with such expertise on a permanent basis.

*Q.2 (d) Does having a large number of contractors reduce or increase your operating costs?*

- 2(d) Over the medium to long-term it dramatically reduces our operating costs. If the Office, for example, is auditing major capital projects and requires the services of an expert architect for six months, we contract. The other option would be to hire such expertise with the result that there would be very little productive use made of this expertise after the audit had been completed.

*Q.3 Formulating opinions on federal government, Crown Corporation and territorial financial statements (i.e., type I, II, III, and VI audits) will use up more than \$23 million of your funding. Do you think it is reasonable to allocate such a large amount to the auditing of financial statements? Could the costs of such audits not be reduced?*

3. First, Type II audits are Special Examinations of Crown Corporations required by the FAA. These are not financial audits but similar to VFM audits conducted in departments and agencies.

The remaining \$19 million we believe is a reasonable amount to spend on the conduct of our financial audit mandates. Besides the Financial Statements of Canada we provide audit opinions on over 130 other financial statements. Many of these statements include expenditures of over \$1 billion.

Each year, at the conclusion of an audit we review the activities associated with the audit to see if improvements can be made. Further, we have invited some of our private sector colleagues to comment whether they believe cost savings may be available on specific audits. Also we conduct a post audit quality review to ensure that we meet professional standards. This gives some comfort that the costs are reasonable.

Nevertheless we are instituting a continuous improvement program that will attempt to reduce costs further. We must note that the costs of these types of audits have been falling, in absolute and real dollar terms, over the past five or six years. Thus we do not expect additional savings to be dramatic without a major change in audit standards.

We are constantly striving to reduce the costs of these audits by using better methodologies and technology. Beyond this, the only way to significantly reduce the costs further would be to increase the audit risks. The Office has set statistical materiality and confidence limits which ensure a level of integrity and confidence in the figures reported by organizations we audit. These limits are required in the professional judgement of the Auditor General and have been endorsed by the Public Accounts Committee.



*Q.4 Type IV and V audits (value-for-money auditing such as special audits, follow-ups and audit notes) will cost nearly \$35 million. Do you find this amount reasonable? On average, what does a typical chapter in your annual report cost to produce? More specifically, what was the cost of the audit note follow-up on the CIDA project in Pakistan or the chapter on debt management and employee pensions? Do you consider it normal that your Office needs so much in the way of resources to carry out this work?*

4. The Type IV audits, or our annual audit of compliance with authority, establish a permanent presence in the departments where we examine departmental compliance with authority. The Type IV work may lead to audit notes. It also has the non-tangible benefits described on pages 11 and 12 of our Part III. (i.e., the Office as a positive force and a deterrent.) We believe the cost associated with this audit work is reasonable given the size of the government structure.

Type V audits, our Value-for-Money audits, are complex and difficult tasks requiring the judgement and expertise of seasoned professionals. At stake is the reputation of the Office and careers and programs in departments. We carefully consider our comments to Parliament, presented in the annual report, to ensure fairness and accuracy. Parliament, through the Public Accounts Committee, must determine the utility of this work.

In our opinion, the work is completed at a reasonable cost. However, we are continually searching for new techniques that are more cost effective. As we mentioned in previous testimony we are concerned about the impact of reducing the resources allocated to this work. We are concerned that we will be unable to complete VFM work in departments within a reasonable time frame. As a result of budgetary restraint we are considering items of higher risk in setting the bounds of our audits. We are also eliminating lower levels of transactions or program activity from VFM study. Thus Parliament is getting information on higher level controls and accountability with detailed work reserved for specific cases where we believe it important or instructive.

On average a VFM chapter will cost \$2 million. The chapter costs range from \$1 million to \$3 million. This cost includes a full allocation of all Office costs to our outputs.

The CIDA audit note cost is approximately \$60K. The chapter on debt management and employee pensions cost approximately \$1.4 million.

*Q.4 (b) From Appendix E of the Auditor General's report for 1991 we learn that your Office has frequently turned to external advisors in the course of its work. Can you explain this situation for us? The Office apparently called on 48 external advisors for the 1991 Report. Why so many people from the outside? How much money was spent on retaining their services? Can you forecast how many advisors will be retained for the 1992 report?*

- 4 (b) In conducting a Value for Money audit or Special Examination we establish an advisory committee made up of members of the Office and outsiders referred to above. We engage these external advisors because of their expertise in either a functional or program sense. These committees meet approximately four times during the audit at key decision points. Their purpose is to give advice to the audit principal on the scope of the audit, the significance of the findings and an appropriate reporting strategy. We normally have three external advisors per VFM audit. These External advisors assist us in maintaining our fairness and practicality in doing the audit. They also help in determining the significance of issues and the potential for improvements based on the state of the art for that program area.

Advisory meetings are no longer than one day and may require a day's preparation by each advisor. We spent \$249,921 on retaining the services of external advisors for the 1991 Report. We anticipate a similar number of advisors and costs for the 1992 Report.

*Q.5. In the past few months there has been a great deal of talk about the information provided to Parliament, in particular via Part III of the Estimates. As you are aware, parliamentarians can have considerable difficulty using the Part IIIs, because the information is often incomplete.*

*Can the Auditor General tell us whether his own Part III sets an example and is a model for the others to follow? Did you preach by example, by allocating special resources to the preparation of Part III.*

5. We dealt with these questions during the in-camera hearing on information for Parliament and also during the March 26 meeting.



*Q.6. Figure 6 (p. 20) of Part III of the Estimates for the Office of the Auditor General shows the ratio of audit project time to the net available time (i.e., the number of hours devoted to audit work divided by the total number of employee hours worked). A ratio of 78.5% is projected for 1992-93.*

*As you know, the Committee is of the opinion that there is no point in attempting to measure performance if there are no criteria for comparison. There must be norms against which performance can be measured. Does this 78.5% correspond to an objective you had set previously? How are we to know whether the fact the percentage has grown from 71.7 in 1984-85 to 78.5 for the coming year indicates good performance? In this instance, do you think you should have used performance indicators?*

6. Figure 6 refers to Audit Operations Branch only. We develop the ratio by looking at the hours we have available and the tasks that face us. We plan our audits in terms of hours. We also consider that we must train our people and we must develop audit methodology. There are professional duties and administrative tasks that we also consider in establishing the hours available for audit. Once the hours are set we determine the audits we will conduct. Senior management monitors this ratio throughout the year. They ensure that time is not being diverted from audit to other tasks and also ensure auditors devote sufficient time to training and methodology development activities.

This is not a performance indicator but a work measurement tool. This is a guideline for accepting additional work into the Office. It is roughly comparable to the billing hours of an accounting firm. The growth of the percentage from 71.7 to 78.5 indicates that we have identified more hours with audits than these other tasks. Senior management can control audit hours closely as the products and accountability for audit time is clearly specified. After careful reviews we consider the 78.5 ratio to be a good target for audit hours.

Performance measurement has been discussed in prior testimony.

*Q.7. On page 18 of Part III it says, "The effectiveness of the Office's work is difficult to quantify, and is better measured by its consequences." How does the Office assess the consequences of its work? Are the number of appearances before Senate and House committees a criterion for evaluating the Office's effectiveness? Does the Office compare its work to that of the private sector? If so, what conclusions has it reached?*

7. This question was dealt with during the March 26 meeting.

## **APPENDICE «PUBL-7»**

**LE BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA  
QUESTIONS EN SUSPENS LORS DE L'AUDIENCE DU CCP  
DU 26 MARS 1992**

**PRÉPARÉES POUR LE COMITÉ PERMANENT DES  
COMPTES PUBLICS**

**LE 31 MARS 1992**



**BVG - ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI**  
**En date de janvier 1992**

**HANDICAPPEES**

	(1) GEST.	(2) SC & P	(3) ADM/SE	(4) * TECHN	(5) SOUT.
** OBJECTIFS BVG	2.3%	2.3%	3.1%	2.6%	2.1%
% ATTEINT	1.3%	2.5%	4.3%	0%	5.5%
EMPLOYES REQUIS	3	0	0	0	0

**FEMMES**

	GEST.	SC & P	ADM/SE	* TECHN	SOUT.
** OBJECTIFS BVG	15.2%	24.4%	40.8%	14.8%	N/A
% ATTEINT	16.4%	47.3%	57.4%	50%	80.9%
EMPLOYES REQUIS	0	0	0	0	N/A

**AUTOCHTONES**

	GEST.	SC & P	ADM/SE	* TECHN	SOUT.
** OBJECTIFS BVG	1.2%	1.9%	2.4%	1.3%	3.3%
% ATTEINT	0.9%	0.5%	3.5%	0%	5.5%
EMPLOYES REQUIS	1	3	0	0	0

**MINORITES VISIBLES**

	GEST.	SC & P	ADM/SE	* TECHN	SOUT.
** OBJECTIFS BVG	1.9%	5%	3.2%	1.9%	3.8%
% ATTEINT	9.9%	13.8%	0.9%	0%	2.7%
EMPLOYES REQUIS	0	0	3	0	2

- (1) Gestion
- (2) Scientifique et Professionnelle
- (3) Administration et Service Extérieur
- (4) Technique
- (5) Soutien Administratif

\* Cette catégorie n'inclue que 8 employés

\*\* Les objectifs de la F.P. ont été adoptés par le BVG

Relevé en date du : FIN DEC 1991

Première langue officielle des employés

RÉGION GÉOGRAPHIQUE :  
TOUTES LES RÉGIONS

Participation

## BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Catégorie de la gestion							Scientifique et professionnelle		Admin. et du service extérieur/ Technique		Soutien admin.		Total	
	Haute direction		Gestion supérieure		Gestion									
	(AG,PX)		(DX)		(MX)									
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Anglais	65	81.3	52	74.3	52	76.5	110	58.2	75	64.1	44	44.0	398	63.8
Français	15	18.7	18	25.7	16	23.5	79	41.8	42	35.9	56	56.0	226	36.2
TOTAL	80	100	70	100	68	100	189	100	117	100	100	100	624	100
BVG	←—————23%————→													
CFP	←—————22%————→							23%		28%		34%		28%



## 2. Besoins en personnel

Tableau 8 : Détail des besoins en personnel

	Années-personnes			Échelle des traitements actuelle		Provision pour le traitement annuel moyen 1992-1993
	Projetées 1992- 1993	Prévues 1991- 1992	Réelles 1990- 1991			
<b>Gestion</b>						
Vérificateur général <sup>(1)</sup>	1	1	1			175 000
Gestion	217	224	224	48 700	148 750	78 549
<b>Scientifique et professionnelle</b>						
Vérification	187	181	177	32 553	73 398	43 391
Économique, sociologie, et statistique		1	2	20 000	84 700	
Droit	3	3	3	22 890	125 100	73 639
Bibliothéconomie	4	4	4	25 371	60 147	46 632
<b>Administration et service extérieur</b>						
Services administratifs	38	38	36	17 470	72 817	40 419
Gestion des systèmes d'ordinateurs	26	26	23	22 310	73 032	46 984
Gestion des finances	4	4	7	15 516	69 789	47 249
Services d'information	4	4	3	17 329	65 839	47 334
Organisation et méthodes	19	21	21	17 121	70 600	43 429
Gestion du personnel	14	14	14	16 390	67 273	42 970
Achat et approvisionnement	2	2	3	16 292	70 600	42 853
<b>Technique</b>						
Dessin et illustrations et photographie	4	4	3	19 852	51 443	32 867
Techniciens divers	3	3	2	16 124	71 058	34 732
<b>Soutien administratif</b>						
Commis aux écritures et aux règlements	82	82	75	16 504	40 509	30 750
Traitement mécanique des données	2	1	1	17 165	47 383	31 022
Secrétariat, sténogra- phie et dactylographie	16	16	19	16 356	40 768	31 626
<b>Total partiel - employés</b>	<b>626</b>	<b>629</b>	<b>618</b>			
<b>Contractuels</b>	<b>81</b>	<b>81</b>	<b>79</b>	500	75 000	7 889
<b>TOTAL</b>	<b>707</b>	<b>710</b>	<b>697</b>			

**Note afférente au tableau 8 :** Le Bureau, en vertu des dispositions de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, est un employeur distinct et il utilise des niveaux différents de classification pour ses gestionnaires. La catégorie «gestion» compte trois groupes : les directeurs principaux (PX), les directeurs (DX) et les gestionnaires (MX).

(1) Le traitement du vérificateur général est fixé par la Loi sur les juges.

24 (Vérificateur général)

le 31 mars 1992

**Bureau du vérificateur général du Canada****Quelle est la répartition entre les chefs et les professionnels qui ne sont pas des cadres?**

Le Bureau compte 17 personnes de la catégorie de la gestion supérieure.

Les données sur la catégorie de la gestion qui figurent à la page 24 (22 dans l'anglais) visent les personnes dont le salaire dépasse un certain seuil.

Pour attirer et retenir des vérificateurs compétents et expérimentés, nous devons offrir des salaires compétitifs. Cependant, la plupart des personnes ayant ces compétences et recevant ces salaires sont des professionnels qui ne feraient pas normalement partie de l'équipe de gestion, comme cela est le cas dans les ministères.

En raison d'un certain nombre de facteurs, y compris les salaires, ils font partie de la «catégorie de la gestion».

Comme l'a mentionné le vérificateur général jeudi dernier, bien que le nombre d'années-personnes que nous utilisons depuis dix ans est demeuré relativement constant, nous avons néanmoins eu tendance à embaucher et à conserver des personnes plus qualifiées, particulièrement des vérificateurs expérimentés, aux taux de la «catégorie de la gestion».

Sur les 217 qui figurent sur ce tableau, 17 personnes ou 3 p. 100 du personnel sont réellement «des chefs» et le reste sont des professionnels qui ne sont pas des cadres.

Dans la Direction générale des opérations de vérification, nous comptons 48 directeurs principaux ou de niveau d'associé (comparable au secteur privé) qui consacrent 70 p. 100 de leur temps à des travaux de vérification. Lorsqu'on ajoute les vérificateurs généraux adjoints et les sous-vérificateurs généraux, on obtient un ratio d'un «associé» par 7,5 vérificateurs. Cela se compare favorablement avec les firmes d'experts-comptables et les firmes d'experts-conseils.



## Quels sont les produits du Bureau?

Les principaux produits du Bureau sont les suivants :

- Le Rapport annuel qui comprend les résultats des vérifications d'optimisation des ressources et d'autres travaux annuels. Le rapport est présenté au Parlement.
- L'opinion sur les états financiers sommaires du gouvernement du Canada. L'opinion est présentée dans les Comptes publics.
- Des opinions sur quelque 130 états financiers des sociétés d'État et d'autres entités. Ces rapports sont présentés au conseil d'administration et au ministre de tutelle. Nombre de ces opinions se retrouvent dans le volume III des Comptes publics.
- Les rapports d'examen spéciaux de 28 sociétés d'État dont le Bureau est le vérificateur attitré, aux termes de la Loi sur la gestion des finances publiques. Ces rapports sont présentés au conseil d'administration des sociétés. Les questions importantes sont présentées dans notre rapport annuel ou dans un rapport spécial s'il y a lieu.
- Des lettres à la direction sont envoyées tous les ans aux 197 entités que nous vérifions. Ces lettres décrivent les résultats de nos travaux de vérification et présentent, éventuellement, des recommandations aux entités. S'il y a lieu, les observations importantes sont présentées dans notre rapport annuel.
- Nous mettons également nos manuels de méthodologie à la disposition des vérificateurs internes des entités que nous vérifions. En 1991-1992, nous avons publié 4 guides de vérification et un document technique pour discussion. Nous avons également préparé deux mise-à-jour de notre manuel de vérification intégrée.

**APPENDICE «PUBL-8»**

**BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA**  
**RÉPONSES AUX QUESTIONS PROPOSÉES**  
**PAR LE SERVICE DE RECHERCHE DU**  
**COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS**  
**AU SUJET DU BUDGET DE DÉPENSES POUR 1992-1993**  
**DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL**

**LE 26 MARS 1992**



*Q.1. Votre budget pour 1992-1993 totalise tout près de 60 millions de dollars. (B) Comment planifiez-vous vos besoins budgétaires? (C) Comment distribuez-vous les enveloppes budgétaires entre les différentes activités du Bureau du vérificateur général?*

- 1(A) Les travaux de vérification que doivent effectuer les ressources du Bureau sont convertis en «besoins financiers», et les travaux à effectuer dépassent considérablement les niveaux de financement obtenus du Parlement. Guidé par les priorités du gouvernement en matière de dépenses, le Conseil du Trésor recommande les niveaux de dépenses pour le Bureau en se fondant sur les estimations que le Bureau lui présente. Depuis cinq à dix ans, le Bureau a décidé de se conformer aux désirs du gouvernement qui tenait à ce qu'aucune croissance réelle des dépenses ne soit enregistrée. Alors, grâce à son budget interne et à ses examens critiques, le Bureau affecte aux domaines de travail hautement prioritaires les fonds qui lui sont accordés.

De temps en temps, des volumes de travail supplémentaires ont été imposés au Bureau, soit en raison d'exigences législatives, soit en raison de demandes du gouverneur en conseil. Dans ces cas, le Bureau s'est servi de son Budget des dépenses pour demander des fonds supplémentaires visant à couvrir uniquement les coûts engendrés par sa nouvelle charge.

- 1(B) Environ 75 p. 100 des ressources du Bureau sont consacrées directement à la fonction de vérification dont s'acquitte la Direction générale des opérations de vérification. Le processus d'affectation de ces ressources est décrit dans la partie E, qui commence à la page 20 de la Partie III.

Le reste des ressources va au soutien direct (par exemple, les finances, le personnel, les langues officielles, etc.), au perfectionnement et à l'élaboration de méthodes de vérification. Les ressources affectées à chacune de ces composantes sont fondées sur un niveau de service établi il y a cinq ou six ans. Ainsi, exception faite de la provision normale pour la hausse des salaires, les niveaux de ressource du gestionnaire responsable de chacune de ces composantes sont restés à peu près les mêmes. Les fonds non-salariaux pour cette période ont perdu 30 p. 100 de leur pouvoir d'achat étant donné qu'aucune provision pour inflation n'a été autorisée. Une bonne partie des coûts liés au soutien direct (par exemple, les frais de téléphone, les fournitures), qui ne sont pas discrétionnaires, continue tout de même d'augmenter. Il a fallu maintenir le même niveau de service avec moins de ressources.

*Q. 2 (A) Dans la définition des besoins budgétaires, comment déterminez-vous le nombre d'années-personnes?*

- 2(A) Pour les mêmes raisons que celles données en ce qui concerne l'établissement détermination des besoins financiers, le nombre d'années-personnes du Bureau tend à être fixe. (Voir tableau 2, à la page 8 de la Partie III) Les pages 25 et 26 décrivent comment ces années-personnes sont affectées en fonction du travail que le Bureau a à effectuer.

*Q. 2 (B) Comment évaluez-vous la combinaison des divers professionnels (avocats, économistes, ingénieurs, etc.) nécessaires à vos travaux?*

- 2(B) Comme nous l'avons expliqué (témoignage de M. Meyers), nous élaborons un plan pluriannuel pour les travaux de vérification d'optimisation des ressources. La combinaison des divers professionnels est fondée sur les travaux de vérification à effectuer. Lorsqu'une équipe de vérification détermine qu'il existe suffisamment de questions spécialisées au sein des entités qu'elle vérifie pour justifier l'affectation de professionnels spécialisés à temps plein, nous les y affectons. Dans d'autres cas, l'équipe estime qu'elle a besoin de spécialistes pour des travaux spéciaux. Nous examinons les besoins de l'ensemble du Bureau et si la demande est suffisante, nous créons une petite équipe d'experts fonctionnels pour répondre à ces besoins spéciaux. Quand il n'y a pas suffisamment de travaux pour justifier des postes à temps plein d'un bon rapport coût-efficacité, nous passons des contrats à court terme.

*Q.2 (C) Pourriez-vous expliquer aux membres du Comité pourquoi vous recourez aux contractuels qui cette année totaliseront 81 années-personnes?*

- 2(C) Le Bureau emploie des professionnels à contrat pour deux raisons fondamentales : pour s'acquitter de son volume de travail pendant les périodes de pointe, particulièrement dans le domaine des vérifications d'attestation, et pour obtenir des compétences à court terme lorsqu'il ne serait pas économique d'embaucher pour une période indéterminée, les personnes qui possèdent les compétences recherchées.



*Q. 2 (D) Est-ce qu'un grand nombre d'employés à contrat réduit ou accroît vos coûts d'opération?*

- 2(D) À moyen et à long terme, une telle mesure donne lieu à une réduction spectaculaire de nos coûts de fonctionnement. Si, par exemple, le Bureau effectue la vérification de grands projets d'immobilisations et a besoin d'un architecte pour six mois, il l'embauche à contrat. L'autre solution serait d'embaucher un employé qui posséderait les compétences voulues, mais qui aurait rarement à les utiliser de façon productive une fois la vérification terminée.

*Q. 3. La formulation de vos opinions sur les états financiers du gouvernement fédéral, des sociétés d'État et des territoires (c'est-à-dire les vérifications de type I, II, III et VI) monopolise plus de 23 millions de dollars de votre budget. Trouvez-vous raisonnable d'allouer autant de ressources financières à la vérification des états financiers? Ne pourriez-vous pas réduire les coûts associés à vos vérifications?*

3. Premièrement, les vérifications de type II sont les examens spéciaux des sociétés d'État exigés aux termes de la Loi sur la gestion des finances publiques. Ces examens ne sont pas des vérifications des comptes; il s'agit de vérifications semblables aux vérifications d'optimisation des ressources que nous effectuons dans les ministères et les organismes.

Nous estimons que les 19 millions de dollars qui restent constituent une somme raisonnable à consacrer à ces vérifications. Outre l'opinion sur les états financiers du Canada, nous formulons une opinion sur plus de 130 autres états financiers. Nombre de ces états comprennent des dépenses de plus de un milliard de dollars.

Chaque année, à la fin de notre vérification, nous passons en revue les activités réalisées dans le cadre de la vérification pour déterminer si des améliorations peuvent être apportées. De plus, nous avons sollicité les commentaires de certains de nos collègues du secteur privé sur les épargnes qui pourraient être réalisées sur certaines vérifications. Nous menons également des examens de la qualité après la vérification pour vérifier si les normes professionnelles ont bien été respectées. Nous sommes ainsi assurés que les coûts sont acceptables.

Néanmoins, nous mettons en oeuvre un programme d'amélioration continue grâce auquel nous espérons réduire les coûts encore davantage. Il convient de remarquer que les coûts de ces vérifications ont chuté, en chiffres réels, au cours des cinq ou six dernières années. Par conséquent, nous ne nous attendons pas à ce que les nouvelles épargnes possibles soient importantes à moins que les normes de vérification ne soient modifiées en profondeur.

Nous cherchons constamment à réduire les coûts de ces vérifications en utilisant de meilleures méthodes et de meilleures techniques. À part ces mesures, la seule façon de réduire davantage les coûts serait d'accroître les risques liés à la vérification. Le Bureau a fixé des seuils de tolérance et de confiance statistiques qui assurent un niveau d'intégrité et de certitude à l'égard des données déclarées par les entités que nous vérifions. Ces seuils permettent au vérificateur général d'exercer son jugement professionnel et le Comité permanent des comptes publics les a endossés.

*Q. 4. Les vérifications de type IV et V (travaux de vérification visant l'optimisation des ressources comme les vérifications spéciales, les suivis ou les notes de vérification) coûteront près de 35 millions de dollars. Trouverez-vous le montant raisonnable? En moyenne, un chapitre type de votre rapport annuel coûte combien? Plus spécifiquement, la note de suivi sur l'ACDI et le Pakistan ou le chapitre sur la gestion de la dette et les pensions des employés ont coûté combien? Trouvez-vous normal que votre Bureau ait besoin d'autant de ressources pour mener à bien ces travaux?*

4. Les vérifications de type IV nécessitent une présence permanente dans les ministères où nous vérifions la conformité avec les autorisations. Les vérifications de type IV peuvent donner lieu à des notes de vérification. Ces travaux présentent aussi les avantages impalpables décrits aux pages 12 et 13 de notre partie III (c'est-à-dire une force positive et une force de dissuasion). Nous croyons que les coûts de ces travaux de vérification sont acceptables vu la taille de l'administration publique fédérale.

Les vérifications de type V sont complexes et difficiles et elles exigent le jugement et les connaissances de professionnels expérimentés. Elles mettent en jeu, d'une part, la réputation du Bureau et d'autre part, des carrières et des programmes dans les ministères. Nous évaluons soigneusement les observations que nous présentons au Parlement dans le rapport annuel pour garantir qu'elles sont exactes et équitables. Il incombe au Parlement, par l'entremise du Comité permanent des comptes publics, de déterminer l'utilité de ces travaux.



À notre avis, nous réalisons nos travaux à un coût raisonnable. Cependant, nous sommes toujours à la recherche de nouvelles techniques plus rentables. Comme nous l'avons déclaré lors de l'audience précédente, nous nous inquiétons de l'incidence d'une réduction des années-personnes affectées à ces travaux. Nous nous inquiétons du fait que nous ne serons pas en mesure d'effectuer les travaux d'optimisation des ressources dans les ministères, dans un délai raisonnable. Vu les compressions budgétaires, nous considérons les éléments à risque élevé lorsque nous délimitons l'étendue de nos vérifications. Nous éliminons également les opérations et les activités de moindre envergure et peu dispendieuses de nos vérifications d'optimisation des ressources. Par conséquent, le Parlement reçoit de l'information sur les contrôles et l'obligation de rendre compte à un niveau global; nous réservons les travaux plus détaillés à des cas précis que nous estimons importants ou instructifs.

En moyenne, un chapitre sur la VOR coûte deux millions de dollars. Les coûts d'un chapitre varient entre un million et trois millions de dollars. Ces coûts comprennent tous les coûts engagés par le Bureau pour nos produits.

Le coût de la note de vérification sur l'ACDI était d'environ 60 000 \$. Le chapitre sur la gestion de la dette et les pensions des employés a coûté environ 1,4 million de dollars.

*Q.4 (B) À l'Annexe E du Rapport du vérificateur général pour 1991, on constate que le Bureau a très souvent recours à des conseillers externes pour ses travaux. Pouvez-vous expliquer cette situation? En ce qui concerne le Rapport de 1991, on sait que le vérificateur général a eu recours à 48 conseillers externes. Pourquoi autant de personnes de l'extérieur? Quelle somme a dû être affectée pour financer l'embauche de conseillers? Pouvez-vous prévoir combien de conseillers devront être embauchés pour le rapport de 1992?*

- 4(B) Dans le cas des vérifications d'optimisation des ressources ou des examens spéciaux, nous établissons un comité consultatif composé de membres du Bureau et de l'extérieur. Nous avons recours à des conseillers de l'extérieur en raison de leurs connaissances soit d'une fonction, soit d'un programme. Ces comités se réunissent environ quatre fois au cours d'une vérification, au moment où les décisions clés doivent être prises. Ils ont pour objet de conseiller le directeur principal sur l'étendue de la vérification, l'importance des constatations et la stratégie appropriée de rapport à adopter. Nous avons habituellement trois conseillers de l'extérieur pour chaque VOR. Ces conseillers de l'extérieur nous donnent leur avis, sur l'équité de nos observations et la possibilité, au plan pratique, d'effectuer certains travaux. Ils nous aident aussi à déterminer l'importance des questions et les possibilités d'amélioration en fonction de l'état d'avancement des connaissances dans le domaine du programme visé.

Les réunions des comités consultatifs durent au maximum une journée et peuvent exiger une journée de préparation de la part de chaque conseiller. Nous avons consacré 249 921 \$ aux services de conseillers de l'extérieur pour le Rapport de 1991. Nous prévoyons un nombre de conseillers et des coûts semblables pour le Rapport de 1992.

*Q.5. On parle beaucoup depuis quelques mois de l'information transmise au Parlement et en particulier de la Partie III du Budget des dépenses. Le vérificateur général sait que les parlementaires ont beaucoup de difficulté à utiliser les Parties III car les renseignements sont souvent incomplets.*

*Est-ce que le vérificateur général peut nous dire si "sa" Partie III donne l'exemple et constitue un modèle à suivre? Avez-vous prêché par l'exemple en allouant des ressources spéciales à la préparation de la Partie III?*

5. Nous avons traité ces questions au cours de l'audience à huis clos sur l'information destinée au Parlement et aussi au cours de la réunion du 26 mars.



*Q.6. Le Tableau 6 (p. 22) tiré de la Partie III du Bureau du vérificateur général nous présente le ratio des heures consacrées aux projets de vérification (le nombre d'heures consacrées aux travaux de vérification divisé par le nombre d'heures totales de travail de chaque employé). Un ratio de 78,5 p. cent est projeté pour 1992-1993.*

*Le Comité est d'avis, vous le savez, qu'il ne sert à rien de mesurer la performance si on ne possède pas de critère de comparaison. Il faut avoir des normes pour mesurer le rendement. Est-ce que ce ratio de 78,5 p. cent correspond à un objectif que vous vous êtes préalablement fixé? Comment savoir si le fait d'avoir augmenté ce ratio de 71,7 p. cent en 1984-1985 à 78,5 p. cent pour l'année qui vient constitue une bonne performance? Croyez-vous que, dans ce cas, vous auriez dû utiliser des indicateurs de performance?*

6. Le tableau 6 ne porte que sur la Direction générale des opérations de vérification. Nous préparons ce ratio en nous fondant sur les heures dont nous disposons et les tâches que nous avons à effectuer. Nous planifions nos vérifications en heures. Nous considérons également les besoins en formation de nos employés et les besoins en méthodes de vérification. Des fonctions professionnelles et des tâches administratives sont également prises en considération lorsque nous établissons les heures de vérification dont nous disposons. Une fois le nombre d'heures établi, nous déterminons les vérifications que nous réaliserons. La haute direction surveille ce ratio pendant toute l'année pour garantir que les heures prévues pour la vérification ne sont pas consacrées à d'autres tâches et pour garantir aussi que les vérificateurs consacrent suffisamment de temps à leur formation et à l'élaboration de méthodes de vérification.

Il ne s'agit pas d'un indicateur de rendement ou d'un outil de mesure des travaux effectués. Le ratio sert de guide pour l'acceptation de nouveaux travaux de vérification. Il pourrait être comparé aux heures facturées par une firme comptable. La hausse du pourcentage de 71,7 à 78,5 indique qu'un plus grand nombre d'heures seront consacrées à la vérification qu'à d'autres tâches. La haute direction peut contrôler les heures de vérification car les produits et la responsabilité, en ce qui touche le temps de vérification, sont clairement déterminés. Nous avons soigneusement examiné ce ratio et nous sommes en mesure d'affirmer que 78,5 est un bon objectif pour les heures de vérification.

Nous avons d'ailleurs traité de la mesure du rendement à l'audience du 26 mars.

*Q.7. À la page 20 de la Partie III du Bureau du vérificateur général, on note : "Il est difficile d'évaluer quantitativement l'efficacité du travail du Bureau. Il est plus facile de la mesurer par les répercussions de ce travail". Comment le Bureau évalue-t-il justement les répercussions du travail effectué? Est-ce que le nombre de comparutions devant les comités de la Chambre et du Sénat constitue un critère pour évaluer l'efficacité du Bureau? Est-ce le Bureau compare sa performance à celle de secteur privé?*

7. Cette question a été débattue au cours de la réunion du 26 mars.























<b>MAIL  POSTE</b>	
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes	
Postage paid	Port payé
<b>Lettermail</b>	<b>Poste-lettre</b>
K1A 0S9 Ottawa	

*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

---

#### WITNESSES

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Raymond Dubois, Deputy Auditor General;  
Ronald M. Warme, Deputy Auditor General;  
Wayne R. Gilmour, Director of Finance.

#### TÉMOINS

*Du Bureau du vérificateur général du Canada:*

Raymond Dubois, sous-vérificateur général;  
Ronald M. Warme, sous-vérificateur général;  
Wayne R. Gilmour, directeur des Finances.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 23

Tuesday, April 7, 1992

Chairman: Jean-Robert Gauthier

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 23

Le mardi 7 avril 1992

Président: Jean-Robert Gauthier

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

### RESPECTING:

1. Pursuant to the Order of Reference of the House dated February 27, 1992, consideration of the Main Estimates 1992-93, Vote 30, under FINANCE

2. Pursuant to Standing Order 108(3)(e), consideration of Paragraphs 2.67 to 2.92 of Chapter 2 (Audit Notes) of the 1991 Auditor General's Report

### INCLUDING:

The Sixth Report of the House

### CONCERNANT:

1. En vertu de l'Ordre de renvoi de la Chambre daté du 27 février 1992, étude du Budget des dépenses principal 1992-1993, crédit 30, sous la rubrique FINANCES

2. Conformément à l'alinéa 108(3)e) du Règlement, étude des paragraphes 2.67 à 2.92 du Chapitre 2 (Notes de vérification) du Rapport du Vérificateur général pour 1991

### Y COMPRIS:

Le Sixième Rapport à la Chambre

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature,  
1991-1992

## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Jean-Robert Gauthier

*Vice-Chairman:* Bill Casey

### Members

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

Clairette Bourque

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Président:* Jean-Robert Gauthier

*Vice-président:* Bill Casey

### Membres

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

*La greffière du Comité*

Clairette Bourque



REPORT TO THE HOUSE

RAPPORT À LA CHAMBRE

Wednesday, April 8, 1992

Le mercredi 8 avril 1992

The Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

SIXTH REPORT

SIXIÈME RAPPORT

In accordance with the Order of Reference of Thursday, February 27, 1992, your Committee has considered Vote 30 under FINANCE in the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 1993, and reports the same.

Conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 27 février 1992, votre Comité a étudié le Crédit 30 inscrit sous la rubrique FINANCES du Budget des dépenses principal pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1993, et en fait rapport.

A copy of the relevant *Minutes of Proceedings and Evidence* (*Issues Nos. 21, 22 and 23, which includes this Report*) is tabled.

Un exemplaire des *Procès-verbaux et témoignages* pertinents (*fascicules n<sup>os</sup> 21, 22 et 23 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

*Le président*

JEAN-ROBERT GAUTHIER

*Chairman*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 7, 1992  
(33)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:02 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chairman, Jean-Robert Gauthier, presiding.

*Members of the Committee present:* Eugène Bellemare, Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Guy Saint-Julien, Jack Whittaker, Douglas Young.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Richard Domingue and Michelle Salvail, Research Officers.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* D. Lawrence Meyers, Deputy Auditor General; Barry Elkin, Principal, Audit Operations Branch. *From the Department of Finance:* Frederick W. Gorbet, Deputy Minister; Ian E. Bennett, Senior Assistant Deputy Minister, Tax Policy Branch; and Len Farber, Director, Tax Policy—Legislation Division. *From the Department of National Revenue:* Denis Lefebvre, Assistant Deputy Minister, Legislative and Intergovernmental Affairs Branch; and Robert Beith, Senior Advisor, Fiscal Policy and Technical Interpretations.

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), the Committee commenced consideration of Chapter 2 of the 1991 Auditor General's Report—Audit Notes (Department of Finance—2.67 to 2.68 and Departments of Finance and National Revenue—2.69 to 2.92).

D. Lawrence Meyers made a statement.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 27, 1992, relating to the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 1993. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, March 26, 1992, Issue No. 21.*)

The Committee resumed consideration of Vote 30 under FINANCE.

Vote 30 carried.

**ORDERED,**—That the Chairman report to the House Vote 30 under FINANCE in the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 1993.

The Committee resumed consideration of Chapter 2 of the 1991 Auditor General's Report—Audit Notes (Department of Finance—2.67 to 2.68 and Departments of Finance and National Revenue—2.69 to 2.92).

Frederick W. Gorbet made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 10:42 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Clairette Bourque

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 7 AVRIL 1992  
(33)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à 9 h 02, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Jean-Robert Gauthier (*président*).

*Membres du Comité présents:* Eugène Bellemare, Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Guy Saint-Julien, Jack Whittaker, Douglas Young.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Richard Domingue et Michelle Salvail, attachés de recherche.

*Témoins: Du Bureau du vérificateur général du Canada:* D. Lawrence Meyers, sous-vérificateur général; Barry Elkin, directeur principal, Direction générale des opérations de vérification. *Du ministère des Finances:* Frederick W. Gorbet, sous-ministre; Ian E. Bennett, sous-ministre adjoint principal, Direction de la politique de l'impôt; Len Farber, directeur, Division de la législation de l'impôt. *Du ministère du Revenu national:* Denis Lefebvre, sous-ministre adjoint, Direction générale des affaires législatives et intergouvernementales; Robert Beith, conseiller principal, Politique fiscale et interprétations techniques.

Conformément à l'alinéa 108(3)e) du Règlement, le Comité entreprend l'étude des paragraphes 2.67 et 2.68, ainsi que des paragraphes 2.69 à 2.92 (Notes de vérification—ministère des Finances et ministère des Finances et du Revenu national, respectivement).

D. Lawrence Meyers fait une déclaration.

Suivant son ordre de renvoi du 27 février 1992, le Comité reprend l'étude du Budget des dépenses pour l'exercice prenant fin le 31 mars 1993 (*voir les Procès-verbaux et témoignages du jeudi 26 mars 1992, fascicule n° 21*).

Le Comité reprend l'étude du crédit 30, sous la rubrique FINANCES.

Crédit 30 est adopté.

**IL EST ORDONNÉ,**—Que le président fasse rapport à la Chambre au sujet du crédit 30, sous la rubrique FINANCES du Budget des dépenses principal, pour l'année financière se terminant le 31 mars 1993.

Le Comité reprend l'étude des paragraphes 2.67 et 2.68, ainsi que des paragraphes 2.69 à 2.92 (Notes de vérification—ministère des Finances et ministère des Finances et du Revenu national, respectivement).

Frederick W. Gorbet fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

À 10 h 42, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*La greffière du Comité*

Clairette Bourque



[Texte]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, April 7, 1992

• 0903

**Le président:** À l'ordre, s'il vous plaît.

Je voudrais qu'on adopte ce matin les crédits du vérificateur général du Canada, mais on va attendre d'avoir le quorum pour le faire.

Ce matin, conformément à l'alinéa 180(3)e du Règlement, nous étudions les paragraphes 2.67 à 2.92 du Chapitre 2 (Notes de vérification) du Rapport du vérificateur général du Canada pour 1991.

Nous recevons ce matin, du Bureau du vérificateur général, M. Meyers et M. Barry Elkin, directeur principal, Direction générale des opérations de vérification; du ministère des Finances, M. Frederick W. Gorbet, sous-ministre, et M. Ian Bennett, sous-ministre adjoint principal, Direction de la politique de l'impôt; du ministère du Revenu national, M. Denis Lefebvre, sous-ministre adjoint, Direction générale des affaires législatives et intergouvernementales, et M. Robert Beith, conseiller principal de la Politique fiscale et des interprétations techniques.

Bienvenue, messieurs. Je pense que M. Meyers a une déclaration d'ouverture à faire. Monsieur Meyers, je vous invite à prendre la parole au nom du vérificateur général.

**M. D. Lawrence Meyers (sous-vérificateur général, Bureau du vérificateur général du Canada):** Merci, monsieur le président.

Dans les paragraphes 2.67 à 2.92 de notre Rapport annuel de 1991, nous portons à l'attention du Parlement deux questions concernant l'application de la Loi de l'impôt sur le revenu.

La première question, qui est traitée au paragraphe 2.67, porte sur l'envoi de lettres d'intention par le ministère des Finances. Une lettre d'intention fournit au contribuable une forme de promesse disant que des modifications techniques de la Loi de l'impôt sur le revenu seront recommandées.

Le ministère n'avait pas pour pratique de publier un avis lorsqu'il envoyait une lettre d'intention. Les lettres de ce genre sont transmises pour que les contribuables soient en mesure de gérer leurs affaires avec plus de certitude. À notre avis, une plus grande certitude donne un avantage car elle peut permettre à un contribuable d'effectuer des opérations à un meilleur coût ou même influencer sa décisions de faire ou de ne pas effectuer une opération particulière.

• 0905

Nous craignons que cette pratique ne constitue une dérogation à l'un des engagements que renferme la Déclaration des droits des contribuables du ministre du Revenu national. On y indique que les contribuables ont le droit de s'attendre à ce que le gouvernement fasse tous les efforts raisonnables pour qu'ils aient accès, au moment opportun, à des renseignements exacts et complets au sujet de la Loi de l'impôt sur le revenu et des droits que celle-ci leur confère.

[Traduction]

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mardi 7 avril 1992

**The Chairman:** Order, please.

I would like to deal this morning with the Votes concerning the Auditor General of Canada, but we must wait till we have a quorum in order to do so.

This morning, pursuant to Standing Order 108(3)e, we are considering paragraphs 2.67 to 2.92 of Chapter 2 (Audit Notes) of the 1991 Auditor General's report.

We have this morning, from the Office of the Auditor General of Canada, Mr. Meyers and Mr. Barry Elkin, Principal, Audit Operations Branch; from the Department of Finance, Mr. Frederick W. Gorbet, Deputy Minister, and Mr. Ian Bennett, Senior Assistant Deputy Minister, Tax Policy Branch; from the Department of National Revenue, Mr. Denis Lefebvre, Assistant Deputy Minister, Legislative and Intergovernmental Affairs Branch, and Mr. Robert Beith, Senior Advisor, Fiscal Policy and Technical Interpretation.

Welcome, gentlemen. I think Mr. Meyers has an opening statement. Mr. Meyers, I would now invite you to make your opening statement on behalf of the Auditor General.

**Mr. D. Lawrence Meyers (Deputy Auditor General, Office of the Auditor General of Canada):** Thank you, Mr. Chairman.

In paragraphs 2.67 to 2.92 of our 1991 Annual Report we brought to the attention of Parliament two issues involving the administration of tax legislation.

The first issue, at paragraph 2.67, deals with the issuance of comfort letters by the Department of Finance. A comfort letter provides a taxpayer with an undertaking that technical amendments to the Income Tax Act will be recommended.

It has not been the practice of the Department of Finance to make a public announcement at the time a letter of comfort is issued. These letters are provided in order that taxpayers may conduct their business with more certainty. In our view, providing more certainty is a benefit. More certainty may enable a taxpayer to carry out a transaction with lesser costs, or indeed may influence whether or not a particular transaction will be entered into.

We are concerned that this practice breaches a commitment made to taxpayers in the Department of National Revenue—Taxation's Declaration of Taxpayer Rights. Taxpayers are told that they have the right to expect that the government will make every reasonable effort to provide them with access to full, accurate and timely information about the Income Tax Act, and their rights under it.

[Text]

Mr. Chairman, our concerns could be addressed if the Department of Finance would provide the committee with a commitment that it will amend its practice and that at the time it issues a letter of comfort, it will advise the public of its intention to recommend amendments to the Income Tax Act. The announcement would ensure that all taxpayers are made aware at the same time of the department's intention to recommend amendments to the Income Tax Act, but also further the government's objective of maintaining a tax system that raises revenue in a fair and equitable fashion.

I must add, Mr. Chairman, that we were delighted to hear that the government intends to release a package of income tax technical amendments on an annual basis so that taxpayers will not be subject to more lengthy waiting periods before these amendments are released to the public, as in the past.

The second issue, at paragraph 2.69, deals with the practice of putting proposed tax changes into effect before they're enacted in law. We believe the practice of administering proposed tax changes in anticipation of their passage by Parliament and implementing other assessing practices not authorized by law violate the basic principle that the right to tax rests with Parliament through the legislative process.

Although the issue was reviewed in 1985 by a parliamentary committee, Parliament has not given nor has the government requested a legislative framework to give proposed tax legislation the effect in law. The Department of Finance and National Revenue, Taxation state that this practice is not an infringement on Parliament's jurisdiction because it enables Parliament to operate more responsively to the needs it seeks to address through the tax system.

The departments point out that where a tax credit or other benefit is targeted at a group or region determined to merit special attention, delaying its application until enactment would almost certainly reduce its effectiveness. They also point out that anti-avoidance measures designed to prevent the continued exploitation of unintended features of the tax system must often be effective immediately upon announcement.

It is likely that for any number of situations everyone in this room might agree it would not be in the public interest to delay the application of a particular piece of tax legislation. As your committee is aware, and as the departments have indicated in their response to the audit note, until a proposed tax measure is given royal assent there is neither any legal requirement for the taxpayer to pay a proposed tax nor any legal authority to enforce its collection. In other words, Mr. Chairman, before the law is in place, National Revenue can give out tax reductions but it cannot enforce collection of tax increases. Whether or not this is clear to the average taxpayer is not clear.

[Translation]

Monsieur le président, le ministère des Finances donnerait suite à nos préoccupations s'il s'engageait auprès de votre comité à modifier ses pratiques et à diffuser, au moment d'envoyer une lettre d'intention, un avis pour informer le public de son intention de recommander des modifications de la Loi de l'impôt sur le revenu. Une telle mesure permettrait à tous les contribuables de prendre connaissance en même temps de l'intention du ministère et servirait l'objectif aux termes duquel le gouvernement vise à maintenir un régime fiscal qui lui permette de percevoir des recettes de façon juste et équitable.

Monsieur le président, nous nous sommes réjouis d'apprendre que le gouvernement a l'intention de publier chaque année un ensemble de modifications à caractère technique, de sorte que les contribuables n'aient plus à attendre pendant de longues périodes, comme c'était le cas par le passé, pour en prendre connaissance.

La deuxième question, qui est traitée au paragraphe 2.69, porte sur le fait que des mesures fiscales proposées sont mises en vigueur avant d'être promulguées. Nous croyons que la pratique de mettre en application les mesures fiscales proposées avant qu'elles n'aient été adoptées par le Parlement et de mettre en oeuvre d'autres pratiques de cotisation interdites par la loi viole le principe fondamental selon lequel le pouvoir de taxation revient au Parlement, par le biais du processus législatif.

Même si un comité parlementaire a étudié cette question en 1985, le Parlement n'a pas encore établi, pas plus que le gouvernement n'a demandé, de cadre législatif en vue de donner force de loi aux mesures fiscales proposées. Le ministère des Finances et celui du Revenu national, Impôt, déclare que cette pratique n'empiète pas sur la compétence du Parlement puisqu'elle permet à ce dernier de fonctionner en tenant davantage compte des besoins auxquels il tente de répondre au moyen du système de taxation.

Selon les deux ministères, l'efficacité d'un crédit d'impôt ou d'une mesure semblable visant un groupe ou une région qui a besoin d'une attention spéciale serait presque certainement réduite s'il fallait attendre jusqu'à la date de promulgation avant de procéder à la mise en application. Ils ajoutent que les mesures anti-évitement conçues pour empêcher le prolongement de certaines lacunes du régime fiscal doivent souvent entrer en vigueur dès qu'elles sont annoncées.

Toutes les personnes ici présentes seront probablement d'accord pour dire que, dans la plupart des cas, il ne serait pas dans l'intérêt public de retarder l'application d'une disposition particulière de la Loi de l'impôt. Comme votre comité le sait déjà et comme les ministères l'ont indiqué dans leurs commentaires à la note de vérification, tant qu'une mesure fiscale proposée n'a pas reçu la sanction royale, les contribuables ne sont pas légalement tenus de payer la taxe proposée et l'administration fédérale ne dispose pas du pouvoir légal de la percevoir. En d'autres mots, monsieur le président, tant qu'une mesure n'a pas force de loi, Revenu national peut accorder des mesures d'allègement, mais il ne peut pas obliger qu'une hausse de taxe soit perçue. Nous ne sommes pas certains que le contribuable moyen est conscient de cette situation.



[Texte]

When this issue was last reviewed by a parliamentary committee, the GST was not in existence. The provisional implementation of commodity tax changes has always posed problems because the tax is imposed on a transaction basis and redress is difficult. For example, if the retailer does not collect based on a proposed change, it risks having to subsequently pay amounts not collected at the time of the transaction. If a tax change is not enacted by Parliament, the risk is that the consumer will be out of pocket. For certain types of transactions—retail sales tax, for example—the identity of the payer of the tax is not known and the return of money collected is impossible. With the introduction of the GST, more taxpayers could now be exposed to these risks.

We believe an examination of these issues is appropriate and timely. There are a number of possible responses to this issue. The practice currently followed could be formally adopted by Parliament, or Parliament could instruct the departments to discontinue it, or legislation could be enacted that could give statutory effect to proposed tax measures within specified limits and conditions.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Meyers. I see we have a quorum. Before we proceed I would like to do some housekeeping.

FINANCE

A—Auditor General	
Vote 30—Program expenditures .....	
\$53,848,000	
(S) Salary of the Auditor General .....	
\$175,000	
(S) Contributions to employee benefit plans .....	
\$5,889,000	

We've had a chance in this committee to look at the estimates for 1992-93. We have studied them with the Auditor General. We've had meetings that I think were interesting and productive. Therefore, if it is agreeable to you members of the committee, I would like to adopt these estimates and report them back to the House as soon as possible.

Pursuant to the order of reference of the House dated February 27, 1992, we have considered the main estimates from 1992-93 under vote 30, under Finance. Shall vote 30 carry?

Vote 30 agreed to

• 0910

**The Chairman:** Shall I report the estimates to the House?

**Some hon. members:** Agreed.

**Le président:** On a entendu la déclaration d'ouverture de M. Meyers au nom du vérificateur général. Monsieur Gorbet et monsieur Bennett, avez-vous des commentaires à faire sur le commentaire de M. Meyers? Si vous n'avez rien à dire, on va passer aux questions.

[Traduction]

La dernière fois que cette question a été étudiée par un comité parlementaire, la TPS n'était pas en vigueur. L'application provisoire des changements de la taxe à la consommation a toujours été source de problèmes puisque la taxe s'applique à une opération et qu'elle est difficile à rembourser. Par exemple, si le détaillant ne perçoit pas la taxe selon un changement proposé, il risque de devoir rembourser ultérieurement les montants qu'il n'a pas perçus au moment de l'opération. Si le changement n'est pas adopté par le Parlement, le risque est que le consommateur en soit pour ses frais. Pour certains types d'opérations—les ventes au détail, par exemple—l'identité du contribuable est inconnue et le remboursement de sommes perçues, impossible. Avec l'introduction de la taxe sur les produits et services, beaucoup d'autres consommateurs courent maintenant le risque de vivre une telle situation.

Nous croyons qu'il est opportun et approprié d'examiner cette question. Il existe un certain nombre de réponses possibles à cette question. Le Parlement pourrait adopter officiellement la pratique actuelle ou demander aux ministères d'y mettre fin. Ou encore, le Parlement pourrait adopter des dispositions qui donneraient force de loi aux mesures fiscales proposées dans des limites et des conditions précises.

**Le président:** Merci, monsieur Meyers. Je constate que nous avons le quorum. Avant de poursuivre, j'aimerais régler certaines questions de régie interne. Sous la rubrique

FINANCES

A—Vérificateur général	
Crédit 30—Dépenses du programme .....	
53,848,000\$	
(s) Salaire du Vérificateur général .....	
175,000\$	
(s) Cotisations au régime d'avantages sociaux des employés	
5,889,000\$	

Notre comité a eu l'occasion d'examiner le budget des dépenses pour 1992-1993. Nous l'avons étudié avec le Vérificateur général. Nous avons eu des séances assez intéressantes et productives, je pense. Par conséquent, si cela convient aux membres du comité, j'aimerais que nous adoptions ce budget des dépenses et que nous en fassions rapport à la Chambre le plus tôt possible.

En vertu de l'ordre de renvoi de la Chambre daté du 27 février 1992, nous avons étudié le Budget des dépenses principal de 1992-1993, crédit 30, sous la rubrique FINANCES. Le crédit 30 est-il adopté?

Le crédit 30 est adopté

**Le président:** Puis-je faire rapport à la Chambre du Budget des dépenses?

**Des voix:** Adopté.

**The Chairman:** We have heard Mr. Meyers' statement on behalf of the Auditor General. Mr. Gorbet and Mr. Bennett, do you have any comments on Mr. Meyers' statement? If not, we will go on with the questions.

[Text]

**Mr. Frederick W. Gorbet (Deputy Minister, Department of Finance):** Mr. Chairman, I have an opening statement.

**The Chairman:** I haven't seen it.

**Mr. Gorbet:** I believe it was sent in and circulated.

**The Chairman:** I'm waiting for my clerk to show it to me. I haven't seen it, sir.

**Mr. Gorbet:** Perhaps I could read it quickly, then.

**The Chairman:** It came in Friday. I'm sorry, I didn't have a chance to see it. Was this circulated?

**La greffière du Comité:** Oui.

**Le président:** Les députés l'ont reçu?

**M. Young (Acadie—Bathurst):** Oui.

**Le président:** Vous l'avez reçu, monsieur Young, mais je demande aux députés en général s'ils l'ont reçu.

**M. Young:** Je ne pense pas avoir été traité d'une façon particulière.

**Le président:** Cela se pourrait, monsieur Young, car vous êtes tellement gentil.

**M. Young:** Le ministère des Finances ne m'envoie pas cela directement.

**The Chairman:** Mr. Gorbet, for the benefit of some members, I admit that I didn't have a chance to read this. Could you please go over the paper.

**Mr. Gorbet:** Yes, sir, I will. As members know, the Auditor General has raised two issues for discussion here this morning. The first is the provision of comfort letters to taxpayers and the second is the administration of tax changes before enactment into law.

I have a couple of remarks I would like to make on each of these issues. Then my colleagues and I would be pleased to answer any questions members may have.

I have with me, along with Mr. Bennett, Mr. Len Farber, a director in the tax policy branch. He is responsible for that part of the operation that has most to do with comfort letters. He is available here and can provide technical expertise if members so desire.

Let me begin with comfort letters. At the outset I want to emphasize that both the department and the Auditor General support the principle of providing taxpayers with the information they need to arrange their affairs in a timely and equitable manner. Indeed, a number of important initiatives in the area of tax legislation, including an annual technical bill, the release of draft legislation for comment, use of explanatory notes and the use of consultative documents, have all been directed at this goal.

The differences in position between the department and the Auditor General are rather ones of the role of comfort letters in achieving these goals, and more specifically the precise timing and the precise means by which the

[Translation]

**M. Frederick W. Gorbet (sous-ministre, ministère des Finances):** Monsieur le président, j'ai une déclaration d'ouverture.

**Le président:** Je ne l'ai pas vue.

**M. Gorbet:** Je crois qu'elle a été envoyée et distribuée.

**Le président:** J'attends que la greffière me la montre. Je ne l'ai pas encore vue, monsieur.

**M. Gorbet:** Alors je pourrais peut-être la lire rapidement.

**Le président:** Nous l'avons reçu vendredi. Je suis désolé, je n'ai pas eu le temps d'en prendre connaissance. A-t-elle été distribuée?

**The Clerk of the Committee:** Yes.

**The Chairman:** Have the members received it?

**Mr. Young (Acadie—Bathurst):** Yes.

**The Chairman:** You have received it, Mr. Young, but I am asking the members in general if they have received it.

**Mr. Young:** I don't think I have received any special treatment.

**The Chairman:** That's a possibility, Mr. Young, since you are so nice.

**Mr. Young:** The Department of Finance doesn't send it to me directly.

**Le président:** Monsieur Gorbet, j'avoue ne pas avoir eu l'occasion de lire votre déclaration. Je vous demanderais donc de le faire.

**M. Gorbet:** D'accord, monsieur le président. Comme les membres du comité le savent, le Vérificateur général a soulevé deux questions relatives aux pratiques de la politique fiscale du ministère des Finances. La première est l'envoi par le ministère de lettres d'intention à des contribuables, la deuxième est l'administration de modifications à la fiscalité avant qu'elles aient été promulguées.

Je me propose de faire quelques commentaires sur chacune et je serai ensuite heureux de répondre aux questions des députés.

Outre M. Bennett, j'ai ici avec moi aujourd'hui M. Len Farber, directeur de la Direction de la politique de l'impôt. Il est responsable du service qui s'occupe des lettres d'intention. Il est ici pour répondre aux questions d'ordre technique que les députés voudront peut-être poser.

Commençons par les lettres d'intention. Dès le départ, je voudrais souligner que le ministère et le Vérificateur général appuient tous deux le principe de donner aux contribuables les renseignements dont ils ont besoin pour gérer leurs affaires en temps opportun et de façon équitable. En fait, un certain nombre de mesures importantes dans le domaine de la législation fiscale, notamment un projet de loi technique annuel, la publication de versions provisoires des lois pour commentaires, l'utilisation de notes explicatives et l'utilisation de documents de consultation, tendent toutes vers cet objectif.

Les différences de position entre le ministère et le Vérificateur général portent plutôt sur le rôle des lettres d'intention dans la réalisation de ces objectifs, et plus précisément, à quel moment exactement et par quel moyen



[*Texte*]

information contained in comfort letters should or should not be made public. I think that's quite important. There is no fundamental dispute about whether or not that information should be made public.

The Auditor General is concerned that telling just one taxpayer that the department intends to propose a given technical amendment denies other taxpayers full information and therefore disadvantages those others. If this were the effect, it would certainly be a valid concern; however, by their nature, comfort letters deal with subjects of narrow interest. It would sometimes be difficult to find other taxpayers who would be affected by the subject of a comfort letter, let alone others who are prejudiced by not being immediately informed of its existence.

Comfort letters should be viewed in the context of the range of possible legislative changes. At one end of this range, or policy changes, where legislative changes reflect a new direction, these must be widely disseminated. The process may vary depending upon their nature, but typically it involves budget announcements, press releases or consultative documents, as well as draft legislation before the final legislative process. An example of this would be the changes under tax reform or a major budget initiative.

In the middle of this range are changes consistent with current policy but of interest to a large number of taxpayers. At a minimum, changes of this type would be announced with a press release. An example in this area would be technical changes to streamline the implementation of the research and development of tax incentives. Such measures would be designed to more effectively implement current policy.

Finally, at the other end of this range are narrow technical changes that confirm the widely known intent of the law in a particular fact situation. It is this set of narrow changes that is the subject of comfort letters. These changes, which are given some degree of "blessing" by officials' commitments to make recommendations, are made public as part of the annual technical bill process, to which the Auditor General referred.

[*Traduction*]

les renseignements contenus dans les lettres d'intention devraient ou non être rendus publics. Je pense que cela est très important. Il n'existe pas de désaccord fondamental à savoir si ces renseignements devraient ou non être rendus publics.

Le Vérificateur général craint que le fait d'annoncer à un seul contribuable que le ministère a l'intention de proposer une modification technique donnée nie aux autres contribuables une information entière et les désavantage donc. Si ces lettres avaient cet effet-là, la crainte serait certainement justifiée. Toutefois, par leur nature, les lettres d'intention traitent de sujets d'intérêt mineur. Il serait parfois difficile de trouver d'autres contribuables qui seraient touchés par l'objet d'une lettre d'intention, et à plus forte raison d'autres contribuables qui subiraient un préjudice du fait de ne pas être informés immédiatement de son existence.

Les lettres d'intention doivent être perçues dans le contexte du spectre des modifications législatives possibles. À une extrémité se trouvent les changements d'orientation. Ceux-ci doivent être largement diffusés. Le processus peut varier selon leur nature, mais comprend généralement des annonces dans le cadre du budget, des communiqués ou des documents de consultation ainsi que des versions provisoires de la loi avant le processus législatif final. On peut en donner pour exemple les modifications relevant de la réforme fiscale ou d'une mesure budgétaire majeure.

Au milieu se trouvent des modifications qui sont conformes à la politique actuelle, mais présentent de l'intérêt pour un grand nombre de contribuables. Ces modifications font au moins l'objet d'un communiqué. Un exemple de cette catégorie est les modifications techniques visant à rationaliser la mise en oeuvre des stimulants fiscaux de la recherche et du développement. De telles mesures visent à mettre en oeuvre de façon plus efficace la politique courante.

Enfin, il y a les modifications techniques mineures qui ne font que confirmer l'intention bien connue du législateur dans une situation de fait particulière. Ce sont ces modifications qui font l'objet des lettres d'intention. Ces changements, qui reçoivent dans une certaine mesure la «bénédiction» des fonctionnaires qui s'engagent à faire des recommandations, sont annoncés publiquement dans le cadre du processus du projet de loi technique annuel dont le Vérificateur général a parlé.

• 0915

We have a policy commitment on the part of the government and the department to put the technical adjustment to the Income Tax Act on an annual basis. That commitment was made in 1987 or 1988, I believe, and the first technical bill was introduced in 1988. There was then one in 1990, one in 1991, and will be one this year. We feel this bill helps us, helps tax professionals, and helps the tax-paying community to put this process on a regular annual basis.

Le gouvernement et le ministère se sont engagés à apporter des modifications techniques à la Loi sur l'impôt sur le revenu une fois par an. Cet engagement a été pris en 1987 ou en 1988, je crois, et le premier projet de loi technique a été présenté en 1988. Il y en a eu un qui a été présenté en 1990, un autre en 1991, et nous en présenterons un cette année. Nous croyons que ce projet de loi nous aide, aide les professionnels de l'impôt et les contribuables à s'adapter aux changements annuels.

[Text]

The Auditor General has suggested that the Department of Finance publish each letter of comfort, preferably at the time it is written. The question is one of whether doing so is necessary and of what the benefits would be of publishing at that time in the form of the letter, comparing the costs of proceeding in that way versus the proceeding by way of the technical bill.

If we were to proceed on the basis of individual letters of comfort, the context for those individual decisions might not be as readily apparent as it would in the alternative case, where we collect the letters of comfort and put them out with a context and with explanatory notes as part of the annual technical amendment bill process.

In fact, we believe there could be cases where publishing letters of comfort linked to specific fact situations might even be counter-productive because a letter of comfort alone conveys none of the background information and would typically raise more questions on the part of taxpayers and the tax practitioner community than it would answer.

Where a planned recommendation has a wide interest the department would announce the proposal in a press release, as well as include the actual proposed changes in the annual technical bill.

In summary, Mr. Chairman, letters of comfort are non-binding indications of proposed solutions to narrow technical problems in tax law. They are a minor aspect of the policy process and can be helpful to the taxpayer who fears being caught by an inappropriate literal reading of the existing law.

The other question the Auditor General has raised concerns the provisional implementation of tax changes.

The Department of Finance and the Department of National Revenue have responded in some detail to this issue in the audit notes, and I will touch on it only lightly. It is important, though, that we try to separate four distinct concepts that are involved in this issue.

The first concept is retroactivity, and tax proposals often have to take effect before the legislation enacting them receives royal assent. The issue is not whether tax changes should be retroactive, in this sense of being effective from the date of announcement; they sometimes have to be. In many circumstances, if implementation of a proposed tax measure were delayed beyond the time of announcement, the delay would frustrate the intent of the tax change itself.

If, for example, the government wanted to introduce regional or general investment tax credits and there was uncertainty in the investing community about when those would take effect. If they couldn't take effect on a date certain but would have to wait until royal assent was given to a bill, then it could be counterproductive and could result in leading people to delay investment attentions and investment decisions until the bill was passed.

Equally, if the issue is anti-avoidance, announcing an anti-avoidance measure without a firm date is an advertisement for people to take advantage of the loophole before Parliament acts to close it.

[Translation]

Le Vérificateur général a proposé que le ministère des Finances publie chaque lettre d'intention, de préférence au moment de sa rédaction. Il s'agit de savoir s'il est nécessaire de le faire et quels seraient les avantages de publier ces renseignements à ce moment-là sous forme de lettre, en comparant les coûts que cela comporterait par rapport à la présentation d'un projet de loi technique.

Si l'on décidait de publier chaque lettre d'intention au moment de sa rédaction, le contexte de cette décision individuelle ne serait peut-être pas aussi évident que dans l'autre cas, où nous recueillons toutes les lettres d'intention et les publions avec des notes explicatives dans le cadre du processus annuel d'un projet de loi technique.

En fait, la publication de lettres d'intention qui sont liées à des situations de fait particulières pourrait même être contre-productive. Une lettre d'intention seule ne donne aucun renseignement sur le contexte et aurait généralement tendance à soulever plus de questions qu'elle ne donnerait de réponses.

Lorsqu'une recommandation prévue présente un intérêt large, le ministère annonce la proposition dans le cadre d'un communiqué de presse, en plus de l'inclure dans le projet de loi technique.

En bref, monsieur le président, les lettres d'intention sont des indications non contraignantes de solutions proposées à des problèmes techniques mineurs de la législation fiscale. Elles constituent un aspect mineur du processus d'orientation. Elles peuvent être utiles au contribuable qui craint de se faire piéger par une lecture littérale impropre de la loi existante.

L'autre question soulevée par le Vérificateur général concerne la mise en oeuvre provisoire de modifications fiscales.

Le ministère des Finances et le ministère du Revenu national ont répondu de façon assez détaillée à cette question dans les notes de vérification, et je n'en parlerai que brièvement. Il importe toutefois que nous distinguions bien quatre concepts en cause ici.

Le premier est la rétroactivité. Les propositions fiscales doivent souvent prendre effet avant que la loi habilitante ait reçu la sanction royale. Il ne s'agit pas de déterminer si les modifications fiscales devraient être rétroactives, car elles doivent parfois l'être. Dans de nombreuses circonstances, le fait de retarder la mise en oeuvre après l'annonce irait à l'encontre de l'intention du législateur.

Si, par exemple, le gouvernement voulait introduire des crédits d'impôt à l'investissement général ou régional et que les investisseurs n'étaient pas certains du moment où ces incitatifs entreraient en vigueur. Si les incitatifs ne pouvaient prendre effet à une certaine date et qu'il fallait attendre que la loi habilitante ait reçu la sanction royale, alors une lettre d'intention pourrait être contre-productive et même inciter les gens à retarder un investissement ou à attendre que le projet de loi soit adopté avant de prendre une décision.

De la même façon, s'il s'agit d'une mesure contre l'évitement fiscal, en annonçant une telle mesure sans donner de date ferme équivaldrait à inviter les gens à profiter d'un échappatoire avant que le Parlement prenne des mesures contre cet évitement fiscal.



[Texte]

The second concept, in addition to the retroactivity issue, is enforceability. When can Revenue Canada require a taxpayer to pay a proposed tax? Again, there is no dispute on this point. Under our current law Revenue Canada can only compel payment after a change has been enacted and proclaimed in force. Until then compliance is strictly voluntary.

• 0920

The third point is implementation. The issue here is whether retroactive changes should be implemented in the period between their announcement and their enactment. I talked a bit about this earlier and I believe on this point the Auditor General accepts the argument made by the department in our response to the audit note.

It is a great convenience in many instances for both taxpayers and government to be able to treat a proposed change as already having been made, again on a voluntary basis. Taxpayers are spared the need of filing one return under the old law and another, at a later period of time, under the new law. The government can process returns as they come in rather than waiting for the change to take effect.

The final issue and the contentious one is, in essence, what is the appropriate legal framework for that provisional administration of changes to the tax system? The Auditor General would like to see legislation requiring or at least authorizing Revenue Canada to administer proposed changes before Parliament has passed them, as though they were already law.

Compliance with the proposals would no longer be voluntary for taxpayers. In effect, Parliament would delegate the power to enact tax law to the Minister of Finance, subject to later ratification by Parliament, perhaps within some fixed period, perhaps with some conditions attached to that delegation.

I want to be as clear as possible about the nature of the disagreement between the Auditor General and the department on this point. The department has no objection in principle to a law that would codify and enhance Revenue Canada's ability to implement proposed tax changes. In fact, such a law was put forward for discussion by the former Minister of Finance in 1985. Where we differ with the Auditor General is in our view of the current system, where provisional implementation is based on voluntary compliance by taxpayers. The Auditor General takes the position that that system is unlawful because it usurps Parliament's exclusive jurisdiction over the enactment of tax laws.

The department considers the current approach entirely lawful, since no enforcement measure is or can be taken until a change receives royal assent. Furthermore, the voluntary approach now taken has worked reasonably well. As a result, the department does not see the codification of provisional implementation as a matter that requires immediate attention.

This concludes my comments, Mr. Chairman. Thank you for your attention and I look forward to questions.

[Traduction]

Le deuxième concept est le caractère exécutoire. Quand Revenu Canada peut-il exiger d'un contribuable qu'il paie un impôt proposé? Encore une fois, il n'y a aucune différénd sur ce point. En vertu de notre loi actuelle, le ministère du Revenu ne peut exiger un paiement qu'après que la modification ait été adoptée par le Parlement et promulguée. Jusqu'alors, l'observation est strictement volontaire.

Le troisième concept est celui de la mise en oeuvre: les modifications rétroactives devraient-elles être mises en oeuvre dans la période entre leur annonce et leur adoption? J'ai parlé brièvement de cette question tout à l'heure et je crois que le vérificateur général accepte l'argument présenté sur ce point par le ministère des finances dans notre réponse à la note de vérification.

Il est très commode, dans de nombreux cas, tant pour les contribuables que pour le gouvernement, de pouvoir traiter une modification à venir comme si elle avait déjà été adoptée: les contribuables n'ont plus besoin de remplir une déclaration en vertu de l'ancienne loi et une autre peu de temps après en vertu de la nouvelle loi; le gouvernement peut traiter les déclarations dès leur réception plutôt que de devoir attendre que la modification prenne effet.

La dernière question, qui fait litige, est simplement le cadre juridique de l'administration provisoire des modifications au régime fiscal. Le Vérificateur général voudrait voir l'adoption d'une loi exigeant que Revenu Canada administre les modifications proposées avant leur adoption par le Parlement, comme si elles avaient déjà force de loi.

L'observation des propositions ne seraient plus volontaire pour les contribuables. En effet, le Parlement déléguerait le pouvoir d'adopter des mesures législative fiscales au ministre des Finances, sous réserve de ratification ultérieure par le Parlement, peut-être dans un délai déterminé.

Je veux être aussi clair que possible au sujet de la nature du désaccord entre le Vérificateur général et le ministère des Finances sur ce point. Le ministère n'a aucune objection de principe à une loi codifiant et renforçant la capacité de Revenu Canada de mettre en oeuvre les modifications fiscales proposées. En fait, un tel projet de loi a été soumis à discussion par l'ancien ministre des Finances en 1985. Là où nous sommes en désaccord avec le Vérificateur général, c'est dans notre perception du système actuel, où la mise en oeuvre provisoire est basée sur l'observation volontaire par les contribuables. Le Vérificateur général considère que le système est contraire à la loi, parce qu'il usurpe la compétence exclusive du Parlement en matière d'adoption de lois fiscales.

Le ministère considère que l'approche actuelle est entièrement légale, étant donné qu'aucune mesure contraignante n'est ou ne peut être prise avant que la modification reçoive la sanction royale. En outre, l'approche volontaire qui existe actuellement fonctionne raisonnablement bien et, par conséquent, le ministère ne considère pas que la codification de la mise en oeuvre provisoire soit une question qui exige une attention immédiate.

Voilà qui met fin à mes commentaires préparés, monsieur le président. Merci de votre attention; j'attends vos questions.

[Text]

**The Chairman:** Thank you, Mr. Gorbet. I understand that 20 letters have been brought this morning to the committee. Are the 20 letters available? Thank you.

**Mr. Bellemare (Carleton—Gloucester):** Thank you, Mr. Chairman. I have read the report, I have read the comments from the Auditor General, I listened to the Auditor General the other day, and I'm not convinced the Auditor General is correct.

In all honesty, I think here we have to look at the taxpayer. Have there been complaints from the taxpayer? I believe that would be a major question. But the way I understand the problem, Mr. Chairman, the tax law is extremely complicated. If one looks at the size, the volume of the tax laws—it would be quite impressive just to look at the volume. It is a very complex matter.

For example, in the comfort letters that are sent, which were originally sent from Finance to Revenue Canada and are now going to the client. . . It is my understanding that the comfort letters come from possibly taxpayers, companies, wanting to purchase other companies or do a business deal of some kind. Their auditors see complications in the law and they cannot go ahead with it. They go to Revenue Canada and Finance and say this is not clear, we would like to have clarification.

• 0925

If the interpretation is as strict as it possibly could be, then we could not proceed with this possible business deal if it is, as we suspect, not as rigid but fairer in their eyes. Then they could proceed with business deals. The business people of the Canadian communities have to be protected so that they can go on with the business, especially *face à ces lois qui sont difficiles à interpréter* by the very best of experts.

We're looking at the taxpayer who wants to proceed and do things properly and wants interpretations. Have we had major complaints or a lot of complaints or any complaints at all regarding comfort letters from the taxpayer? Or are we playing an academic game between departments here? That is the main question. The main point is taxpayers. Are they being treated fairly? To be treated fairly you must not be kept in the dark, you must be informed.

Have other taxpayers and other companies requested the same information? Would they be affected by the same information positively or negatively? That's a very important question. But at the moment, I feel Revenue Canada should give interpretations to taxpayers in order that they can proceed with business in order to stay alive, stay competitive and be fair.

I would like to hear the Auditor General recommend better ways to respond quickly to the business requirements of getting on with business quickly. Business is not a slow process. If you're slow, you miss the boat in business.

Unless the Auditor General has more information for me, I really cannot support his report at this point.

**The Chairman:** Mr. Meyers, do you want to reply to that?

[Translation]

**Le président:** Merci, monsieur Gorbet. Je crois comprendre que 20 lettres ont été apportées ce matin au comité. Peut-on obtenir des exemplaires de ces 20 lettres? Merci.

**M. Bellemare (Carleton—Gloucester):** Merci, monsieur le président. J'ai lu le rapport, j'ai lu les observations du Vérificateur général, j'ai écouté le Vérificateur général l'autre jour et je ne suis pas convaincu que le Vérificateur général ait raison.

En toute honnêteté, je pense que nous devons ici tenir compte du contribuable. Y a-t-il eu des plaintes de la part des contribuables? Voilà ce qui est important, à mon avis. Mais si j'ai bien compris le problème, monsieur le président, la loi fiscale est extrêmement complexe. Il suffit de regarder le volume impressionnant de lois fiscales. Il s'agit d'une question très complexe.

Par exemple, dans les lettres d'intention qui étaient envoyées initialement par le ministère des Finances à Revenu Canada et qui sont maintenant envoyées au client. . . Si j'ai bien compris, les lettres d'intention peuvent provenir de contribuables, de sociétés, qui veulent acheter d'autres sociétés ou faire une transaction d'affaires de quelque sorte. Les vérificateurs constatent certaines complications dans la loi, et ne peuvent donner le feu vert. Ils vont donc voir Revenu Canada et le ministère des Finances en leur disant que la loi n'est pas claire, leur demandant des éclaircissements.

Si on en donne l'interprétation la plus stricte possible, ils pourraient aller de l'avant et conclure leurs affaires. Il faut en tout cas que les hommes d'affaires puissent vaquer à leurs occupations, et ce d'autant que *these laws are difficult to interpret* même par les experts les plus chevronnés.

J'essaie de me mettre à la place des contribuables. Est-ce que vous avez reçu des plaintes des contribuables au sujet des lettres d'intention ou s'agit-il simplement d'une question de principe. S'agit-il d'un problème théorique entre les ministères? L'essentiel c'est que les contribuables soient tenus au courant de tout ce qui est susceptible de les intéresser.

Est-ce que d'autres entreprises ont demandé à obtenir les mêmes renseignements et est-ce que ces renseignements sont susceptibles d'avoir pour eux des effets négatifs ou positifs? Voilà la question. Je suis donc d'avis que Revenu Canada doit fournir des interprétations aux hommes d'affaires afin de leur permettre de travailler dans les meilleures conditions.

Le Vérificateur général devrait veiller à ce que les milieux d'affaires soient tenus au courant dans les délais les plus brefs, car en affaires tout est une question de temps.

Donc, à moins que le Vérificateur général n'ait d'autres précisions à nous donner, il m'est impossible d'appuyer son rapport dans sa forme actuelle.

**Le président:** Monsieur Meyers. Voulez-vous répondre à ces observations?



[Texte]

**Mr. Meyers:** Thank you, Mr. Chairman.

First, I would like to make clear that we have no objections to comfort letters. We agree with the principle of comfort letters.

Second, I would like to differentiate between an advance ruling by the Department of Revenue Canada, Taxation, where they're simply interpreting the act, and a comfort letter where they're actually providing assurance that the proposed changes will be put forward to the legislation.

The only objection we have to comfort letters is not the comfort letter itself, but the fact that there may be other taxpayers who would benefit if they were to know that there were going to be changes. These are changes in the legislation that are going to be proposed.

I don't know of any complaints. But for a person to complain, given these relatively specific changes, first he'd have to know a comfort letter had been issued—this is not public information. Second, it would have to have direct impact on that taxpayer.

**Mr. Bellemare:** I would ask the Auditor General, Mr. Meyers, in this case: do you agree that the tax law is complicated and complex and it is not just any ordinary accountant that can give an interpretation, that you need to be an expert?

The client, being the business person, the taxpayer, on occasion in a business deal—in the correct sense of the word, for often people misinterpret the word “deal”—or a business transaction needs to be clear about and needs to know the rules of the game before proceeding to terminate their business transaction. If there is confusion in the law, it needs to be clarified. The government is slow in proceeding to clarify or change the law on the best of days. If we want our business communities to proceed with clarity vis-à-vis *la Loi de l'impôt sur le revenu*, someone has to make a decision to explain to them and to make commitments that they are going in the right direction or the wrong direction in their interpretation of the law.

• 0930

**Mr. Meyers:** We would agree with all that, and tax rulings and comfort letters are perfectly appropriate. The point we're making is that if you've given this information to one taxpayer, then it gives him an advantage over other taxpayers.

**Mr. Bellemare:** If you bring it down to a simple denominator, I would agree with you; but business deals are complex, as complex as some parts of the law. Is this applicable to all people doing business transactions instantly? Are there people waiting in the wings with a similar problem? If we can have proof that this is the case and only some are favoured, then you're right, everyone should be made aware. But I expect that other business people have access to this information if they come in and ask and present the business transaction problem to you or to Finance or to Revenue Canada.

**Mr. Meyers:** If they were to ask for similar comfort letters, then I understand that they would probably obtain them; but they have to know that there's an opportunity for change in the tax legislation.

[Traduction]

**M. Meyers:** Merci.

Je tiens à préciser tout d'abord que nous appuyons entièrement le principe des lettres d'intention.

Par ailleurs, il faut faire une distinction entre une décision anticipée en matière d'impôt fournie par Revenu Canada d'une part et une lettre d'intention confirmant que telle ou telle modification sera effectivement apportée à la loi.

Nous ne nous opposons donc pas au principe des lettres d'intention, notre seule réserve étant qu'il y a peut-être d'autres contribuables qui auraient intérêt à être avisés des changements que l'on se propose d'apporter à la loi.

À ma connaissance, il n'y a pas eu de réclamations jusqu'à présent. Encore faudrait-il que les gens sachent qu'une lettre d'intention a été adressée alors que celles-ci ne sont pas dans le domaine public et ladite lettre devrait avoir une incidence directe sur le contribuable.

**M. Bellemare:** Vous êtes certainement d'accord pour dire que la loi fiscale est extrêmement complexe et que pour l'interpréter il faut s'adresser à un expert chevronné et non pas un comptable ordinaire.

Or les hommes d'affaires doivent connaître les règles du jeu avant de conclure leurs affaires. Donc s'il y a confusion dans le texte législatif, il est indispensable de le clarifier. Or comme nous le savons tous, ces clarifications sont très lentes la plupart du temps. Il faut donc que les hommes d'affaires puissent savoir à temps s'ils se trompent ou non dans l'interprétation de la Loi de l'impôt sur le revenu. Il incombe aux fonctionnaires d'interpréter la loi et de les conseiller en conséquence.

**M. Meyers:** Je suis entièrement d'accord et c'est pourquoi j'estime que les décisions en matière d'impôt et les lettres d'intention sont parfaitement légitimes. Cependant, l'homme d'affaires qui aura obtenu ces renseignements aura un avantage sur la concurrence.

**M. Bellemare:** C'est peut-être vrai dans les cas les plus simples, mais il ne faut pas oublier que le monde des affaires est extrêmement complexe, je dirais aussi complexe que la loi elle-même. La question est de savoir si ces renseignements sont susceptibles d'intéresser d'autres hommes d'affaires et si tel est le cas, vous avez raison de dire que tous devraient être tenus au courant. Mais je présume qu'il suffit à n'importe quel homme d'affaires de poser le type de problème soit au ministère des Finances soit à Revenu Canada pour obtenir ces renseignements.

**M. Meyers:** S'ils demandent une lettre d'intention, bien entendu, ils l'obtiendraient; mais ils ne se rendent peut-être pas tous compte qu'il est question de modifier la loi fiscale.

[Text]

**Mr. Bellemare:** Company A didn't know and went. It did not exist, so they're getting a comfort letter. Companies B, C, and D might be interested. Probably none of them are interested in that particular area. We don't know that. We have to make decisions on facts, not on potential problems.

**Mr. Meyers:** Possibly Mr. Elkin could give an example as the best way to explain how it could be advantageous to another taxpayer to know or a disadvantage not to know.

**Mr. Barry Elkin (Principal, Audit Operations Branch, Office of the Auditor General of Canada):** I received this morning what I believe is an example of a comfort letter that was tabled by the Department of Finance. It deals with very technical changes in the tax laws with respect to insurance. Let me start by saying that that's probably one of the most complex areas of the Income Tax Act, so I don't profess to be an expert. However, it does make a commitment that certain changes will be made, and as I read this comfort letter, it appears that there are going to be relieving provisions, that at a point in time taxpayers will be able to go back and make elections and thereby conceivably trigger a reduction in their income taxes.

I looked at this letter and said, gee, if I had it, what could I possibly do with it that maybe somebody else couldn't do with it? The first thing I said is that it could enable me to manage my asset portfolio differently from how I was managing it before, because I'd want to come within certain technical ratios. So if I knew what was going to happen down the road, then I could conceivably manage it slightly differently. That was just a question that I raised to myself.

The other thing I said is that if it triggers a refund, perhaps if I owed money to Revenue Canada, would I be able to take this comfort letter to them and say, look, I owe you money but somewhere down the road a refund is going to be triggered and the debt will be wiped out?

The other thing I said was, well, if it's going to trigger me a refund and I feel that interest rates are going to go down, should I lock the money in now? Should I lock in this potential cash that I'm going to receive down the road?

The other thing I said was, if I had it, would it affect any things like debt-equity ratio that maybe some type of insurance regulator is concerned with?

There are all sorts of things one can read into it. Whether in fact there's another insurance company or insurer out there that has similar concerns I'm not in a position to say, but certainly they ask for this because it provides them with some type of benefit, some type of certainty. It gives them something; otherwise, they certainly wouldn't have asked for it.

This information is going to be made public at a point in time so that everybody can use it, and the question is whether it should be made public to everybody at the same time in the form of some release. I would submit that it does have some value to taxpayer A.

**Mr. Bellemare:** The example is interesting. I wonder whether Revenue Canada could comment on that.

[Translation]

**M. Bellemare:** Une société X peut s'intéresser à tel ou tel problème ce qui ne signifie pour autant qu'il y en ait d'autres qui s'intéressent à la même question. Les décisions doivent être prises sur la base de faits et non pas en fonction de problèmes hypothétiques.

**M. Meyers:** M. Elkin va vous donner un exemple pour vous expliquer comment le fait de ne pas être tenu au courant pourrait constituer un désavantage.

**M. Barry Elkin (directeur principal, Direction générale des opérations de vérification, Bureau du vérificateur général du Canada):** On m'a remis ce matin même un exemple de lettre d'intention déposée par le ministère des Finances. La lettre porte notamment sur des modifications techniques aux lois fiscales en ce qui concerne les assurances. Il s'agit justement d'un des aspects les plus complexes de la Loi de l'impôt sur le revenu et je ne prétends pas être un expert dans ce domaine. D'après cette lettre d'intention, certaines modifications vont être apportées à la loi qui devraient permettre aux contribuables de faire certains choix et éventuellement faire des choix qui auront pour effet de réduire ainsi leur impôt sur le revenu.

Je me suis aussitôt demandé quel avantage pourrait être tiré de cette lettre. Tout d'abord, je pourrais gérer mon portefeuille de façon différente pour me conformer à certains ratios compte tenu des modifications prévues à la loi. C'est une des questions que je me suis posées.

Par ailleurs, supposant que je dois de l'argent à Revenu Canada, je pourrais leur soumettre cette lettre d'intention en leur proposant d'annuler ma dette vu que de toute façon je devrais toucher un remboursement.

En plus, si je dois toucher un remboursement et que les taux d'intérêt vont baisser, la question se pose de savoir si je ne devrais pas d'ores et déjà placer cet argent.

Il s'agirait également de savoir si ces renseignements ne risquent pas d'influencer le ratio d'endettement qui pourrait intéresser les responsables de l'assurance.

Cela soulève donc toute une série de possibilités. J'ignore s'il existe d'autres compagnies d'assurance qui ont les mêmes problèmes; mais ce qui est certain c'est que ceux qui demandent la lettre d'intention le font parce qu'ils pensent pouvoir en profiter sans quoi ils ne la demanderaient pas.

De toute façon, les lettres d'intention tomberont tôt ou tard dans le domaine public. La question est de savoir si elles ne devraient pas être toutes rendues publiques simultanément par voie de communiqué de presse ou autrement de façon à ce que tout le monde puisse en bénéficier.

**M. Bellemare:** C'est un exemple intéressant en effet. Qu'en pensent les représentants de Revenu Canada?



[Texte]

• 0935

**Mr. Denis Lefebvre (Assistant Deputy Minister, Legislative and Intergovernmental Affairs Branch, Department of National Revenue):** Comfort letters are issued by the Department of Finance, and we do not partake in the issuance of those letters.

**The Chairman:** Thank you.

**Mme Bertrand (Brome—Missisquoi):** Comme vient de le dire M. Bellemare, c'est tellement complexe que même un comptable ordinaire aurait du mal à s'y retrouver. Si j'ai bien compris, vous avez apporté les 20 lettres d'intention qui seront possiblement mises à notre disposition.

Le vérificateur général dit que cette pratique peut avantager certains contribuables. Je comprends que, si quelqu'un est informé de ce qui s'en vient, il peut organiser son budget en conséquence et que, si son voisin d'en face avait eu la même information, il aurait pu, lui aussi, tirer profit de cela.

Dans ces lettres d'intention, il y a des noms de compagnies et ainsi de suite. Est-ce qu'il nous serait possible à nous, dans la pratique, de vérifier si telle compagnie a vraiment pu profiter du système actuel par rapport à d'autres? Est-ce important? Parle-t-on de millions de dollars? Si c'est simplement une affaire de petits détails, il ne vaut peut-être pas la peine d'y consacrer beaucoup de temps, mais si la preuve est faite que des montants énormes peuvent être en jeu, il faudrait peut-être y voir.

Si on voyait ces lettres-là, on pourrait peut-être se faire une idée de l'importance que cela peut avoir pour un contribuable. Je pense que ma question s'adresse à M. Gorbet.

**Mr. Gorbet:** First of all, we have tabled about 20 to 23 letters. Unfortunately, the one that is circulated... we deliberately tried to give you an example of how a letter that is issued later ends up in a technical bill with explanatory notes, and because we created that, we translated the letter and we translated the notes.

Last Wednesday or Thursday we were asked if we would table all of the letters the Auditor General saw. We had to go back and pull them out of our files. We tried to get them to you on Monday, but we weren't asked to translate them. As a result, I understand they can't officially be tabled before the committee.

I am prepared to discuss with the committee how best to deal with that issue, but the point I would like to make, which is directly relevant to your question, is that I don't believe we can give the committee the names of individual taxpayers. My advice is that the Privacy Act constrains us from doing that, so we've blocked out the names and we've blocked out the commercially confidential identifiers with respect to committees.

In terms of the general question, Mr. Chairman, it might be helpful if Mr. Farber, who in fact authored the letter that dealt with insurance companies that was put on the table by Mr. Elkin, took a minute or two to explain exactly what that letter purported to do, and perhaps deal with the specific questions about asset portfolio rebalancing and the ability to get refunds prematurely that Mr. Elkin raised.

**Le président:** Si j'ai bien compris, M<sup>me</sup> Bertrand cherche à savoir combien ces bénéfices donnés à quelques compagnies ou personnes ont coûté au contribuable. Deuxièmement, quel est le montant total de ces bénéfices totaux? Avez-vous fait l'évaluation des bénéfices que vous avez payés jusqu'à maintenant?

[Traduction]

**M. Denis Lefebvre (sous-ministre adjoint, Direction générale des affaires législatives et intergouvernementales, ministère du Revenu national):** Les lettres d'intention sont émises par le ministère des Finances et nous n'avons rien à voir avec ça.

**Le président:** Merci.

**Mrs. Bertrand (Brome—Missisquoi):** As Mr. Bellemare just explained, this is such a complex issue that it goes beyond the scope of an ordinary accountant. If I understood you correctly, you brought the 20 letters of comfort which may be made available to us.

According to the Auditor General, these comfort letters might benefit certain taxpayers. Indeed if someone is made aware of certain changes, he can arrange his budget accordingly and somebody else could have done likewise, had he received the same information.

These comfort letters bear the names of corporations, etc. Would it be possible for us to check whether these corporations have really benefited from this practice compared to others who did not get the comfort letters? How much is involved here? Are we talking of millions of dollars? If it is just an insignificant amount, maybe we shouldn't waste too much time on it; however, if there is evidence of a lot of money being involved, that is another matter.

If we could therefore see these comfort letters, we might have an idea what kind of benefit they would offer to taxpayers receiving them. I'm addressing my question to Mr. Gorbet.

**M. Gorbet:** J'ai déposé une vingtaine de ces lettres d'intention. Celle qui vous a été remise montre comment une lettre d'intention se transformait ultérieurement en projet de loi technique avec ses notes explicatives, le tout étant traduit.

Mercredi ou jeudi de la semaine dernière on nous a demandé si nous pouvions déposer toutes les lettres d'intention remises au Vérificateur général. Nous les avons donc sorties des dossiers mais nous n'avons pas eu le temps de les traduire toutes si bien qu'elles n'ont pas été officiellement remises au comité.

Cette question pourra certainement être réglée, mais il faut que je vous signale par ailleurs que nous ne pouvons pas vous communiquer les noms des contribuables, car ce serait contraire aux dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Nous avons donc effacé les noms figurant sur les lettres ainsi que d'autres données confidentielles qui pourraient identifier les intéressés.

D'autre part, je demanderais à M. Farber, l'auteur de la lettre d'intention destinée aux compagnies d'assurance, lettre évoquée par M. Elkin, de vous expliquer le contenu de cette lettre et également de vous dire quelques mots quant à la possibilité de modifier un portefeuille d'actions en fonction de ces renseignements ou d'obtenir un remboursement anticipé, question également évoquée par M. Elkin.

**The Chairman:** If I understood her correctly, Mrs. Bertrand would like to know how much these benefits which so far have gone to only a few corporations or individuals have cost the taxpayer. Have you assessed how much these benefits have cost so far?

[Text]

**Mr. Gorbet:** No, we haven't. I don't think issuing a comfort letter costs taxpayers anything, because we only issue a comfort letter to confirm what the policy intent was and what the law should say. So the action that ensues as a result of a comfort letter, in our view, is totally consistent with the tax law as the government intended it and as Parliament passed it. In that sense I don't think there is a cost to the taxpayer. We don't really know, nor do we make it our business to find out, when somebody writes in with the request for a comfort letter, what that comfort letter might mean in terms of the specific structure of the deal. We don't think that's proper. The question for us is whether it's consistent with the law or whether it isn't.

• 0940

The question the Auditor General has raised is whether, if we are giving advance notice to one person in one set of circumstances that what he proposes to do is in fact consistent with the law, are we denying other taxpayers the right to take advantage of that same situation? In that sense I guess the question would be: are the taxpayers benefiting by our action of not making this public to everybody? Our answer to that essentially is, first, on the narrow basis of the specific examples, we don't know. We don't know who out there is in the same fact situation at the same time. If anybody else is, and if they want the same clarification and they get in touch with us, we will certainly give it to them.

The second part of the answer is that within a 12-month period, we make all of these comfort letters public. They're public information. They're public information in the context of, as part of, a technical bill, so there may be a delay of some months depending upon when in the year the letter of comfort is issued, but within a period of 12 months all of the letters of comfort we have issued are put into the public domain.

**Mme Bertrand:** Je sais cela, mais M. Gorbet semble admettre que la remarque du vérificateur général pourrait être juste. Si cette information était mise à la disposition de tout le monde, tous les contribuables pourraient en profiter. Prenons deux hommes d'affaires sur la même rue. L'un est assez perspicace, assez habile ou assez habitué pour se dire: Je vais demander au ministère quelle sera sa politique au cours des mois à venir. Il reçoit une réponse et il ajuste son bilan en conséquence. Son voisin d'en face, lui, n'a pas pensé à cela. Il pense qu'il faut attendre que les politiques soient rendues publiques. Il n'a pas le même avantage que l'autre qui a obtenu l'information. Je trouve que ce point est valable. Je ne parle pas de l'autre recommandation, mais de celle portant sur les lettres d'intention. Je ne suis pas une experte, loin de là, mais le simple bon sens. . .

**Mr. Gorbet:** My only comment on that would be the use of the word "policy". If in fact the issue were an issue of policy, then I think you would be absolutely correct. As I said in my statement, if we make changes that go to the basis of

[Translation]

**M. Gorbet:** Non, nous n'avons pas fait ce calcul. Le seul fait d'émettre une lettre d'intention ne coûte rien au contribuable, car la lettre ne fait que confirmer certains détails de la loi. Donc les mesures prises sur la base des lettres d'intention sont à notre avis parfaitement conformes avec les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu telle qu'adoptée par le Parlement. Considéré de cette façon, cela ne représente pas un coût pour le contribuable. Quand quelqu'un réclame une lettre d'intention, nous ne nous demandons pas, et cela ne nous regarde pas, comment cela s'intègre dans la structure de la transaction. Ce ne serait pas justifié. La seule chose qui nous intéresse c'est de savoir si c'est conforme à la loi.

La question soulevée par le Vérificateur général est la suivante: lorsque nous donnons d'avance un avis à une personne au sujet des circonstances d'une transaction qu'il envisage, quand nous lui disons si c'est conforme à la loi ou pas, est-ce que nous ne privons pas les autres contribuables d'un droit équivalent dans une circonstance comparable? Autrement dit, est-ce que les contribuables profitent du fait que nos opinions ne sont pas portées à la connaissance de tout le monde? Sur la base de seulement quelques exemples, nous pouvons seulement vous répondre que nous n'en savons rien. Nous ne savons pas s'il y a d'autres personnes qui se trouvent dans la même situation au même moment. Si c'est le cas, s'ils souhaitent les mêmes éclaircissements, s'ils nous contactent, certainement, nous les leur donnons.

D'autre part, dans les douze mois qui suivent, nous rendons publiques toutes ces lettres d'intention. Ces informations sont du domaine public dans le contexte d'un projet de loi de nature technique et, s'il y a effectivement un délai qui dépend de la date de la lettre d'intention, au bout de douze mois au maximum, toutes les lettres d'intention sont rendues publiques.

**Mrs. Bertrand:** I know that, but Mr. Gorbet seems to recognize that the Auditor General might be right. If this information were to be given to everybody, every taxpayer could take advantage of it. Let us take the case of two businessmen on the same street. One of them is shrewd enough, or experienced enough to decide: I'm going to the department and I'll ask them what the policy will be during the coming months. He gets an answer and adjusts his balance sheet accordingly. The businessman next door never thought of it. He thinks you have to wait for the policies to be made public. He won't be able to take advantage of this information. I think the Auditor General is making a valid point. I'm not talking about the other recommendation, only comfort letters. I'm far from being an expert, but simple common sense. . .

**M. Gorbet:** Je peux seulement commenter le terme «politique». En fait, s'il s'agissait vraiment d'une question de politique, vous auriez absolument raison. Comme je l'ai dit dans ma déclaration, si nous apportons des changements



[Texte]

policy, we make those public right away. But the letters of comfort do not deal with policy. They deal with very narrow technical interpretations of the law in the context of a specific fact situation.

It is conceivable—and I have to acknowledge this—that there could be somebody else in exactly the same fact situation at exactly the same time who wouldn't have that information on exactly the same day, although I would think if they were engaged in a complex transaction they would probably want to come to the department and get that information. However, I think the consequences of there being more than one or many individuals who could make use of that information at a specific time, as opposed to within the next 12 months—it would be a very low probability that would exist.

**Mme Bertrand:** Je me suis trompée quand j'ai employé le mot «politique» et je le retire. Quand j'ai posé ma première question, je ne voulais pas nécessairement avoir le nom des contribuables qui avaient reçu des lettres d'intention, mais le montant que cela pouvait représenter. Est-ce qu'il s'agit d'avantages de millions de dollars dont d'autres auraient pu être privés?

**Le président:** Il a répondu: il ne le sait pas.

**Mme Bertrand:** Ils n'ont pas fait le calcul.

• 0945

**Mr. Gorbet:** That's right.

**M. Saint-Julien (Abitibi):** Sur le même sujet, monsieur le président, sur les 20 lettres d'intention envoyées au Canada, combien ont été envoyées au Québec?

**Mr. Gorbet:** I don't know the answer to that, offhand. We can certainly find out and let you know.

**M. Saint-Julien:** Vous en informerez le Comité. Merci.

**Mr. Whittaker (Okanagan—Similkameen—Merritt):** First of all, when we're talking about the publication and the ready availability of the results in comfort letters, how do you propose to publish them for the broadest possible knowledge?

**Mr. Meyers:** Probably not by simple publication of the comfort letter itself, because it doesn't contain enough information to understand it. You'd have to explain it through a press release. It would probably be made available to everybody, but used mostly by tax experts. They are more likely to know whether or not that particular technical amendment could have any impact on their clients.

**Mr. Whittaker:** So you're suggesting a regular press release to the public press each time a comfort letter is sent out?

**Mr. Meyers:** Mr. Elkin is more familiar with the way the Department of Finance publishes its material and he can explain it.

**Mr. Elkin:** I have in front of me the last thing that was on my desk when I left last night. It is a March 10, 1992 information release from Finance, dealing with technical amendments to the GST. It has nothing to do with the issue here, but is an example of the type of information release it issues.

[Traduction]

fondamentaux à la politique, nous les publions immédiatement. Par contre, les lettres d'intention ne sont pas vraiment des affaires de politique. Elles permettent d'interpréter d'une façon très technique et très étroite les dispositions légales dans le contexte d'une situation spécifique.

On peut concevoir, et je le reconnais, qu'une autre personne se trouvant dans la même situation exactement et ne possédant pas ces informations précisément le même jour... Cela dit, une personne qui s'engage dans des transactions complexes ne manquera probablement pas de venir chercher ces informations au ministère. Cela dit, je pense qu'il est fort peu probable que plusieurs personnes puissent profiter de ces informations à un moment bien précis, en profiter plus à ce moment-là qu'au cours des douze mois suivants.

**Mrs. Bertrand:** I used the wrong word when I talked about "policies" and I withdraw the term. When asking my first question, I wasn't trying to get the names of the taxpayers who had been getting comfort letters, but only the approximate amount involved. Are we talking about millions of dollars that the people who did not receive comfort letters may have been deprived of?

**The Chairman:** The witness said that he did not know.

**Mrs. Bertrand:** They haven't figured it out.

**M. Gorbet:** Exactement.

**Mr. Saint-Julien (Abitibi):** On the same topic, Mr. Chairman, how many of the 20 comfort letters sent in Canada were sent to people in Quebec?

**M. Gorbet:** Je n'ai pas cette réponse sous la main mais nous pouvons certainement nous informer et vous le dire.

**Mr. Saint-Julien:** You will let us know. Thank you.

**M. Whittaker (Okanagan—Similkameen—Merritt):** Pour commencer, à propos de la publication et de la diffusion du résultat des lettres d'intention, comment avez-vous l'intention de les publier pour qu'elles soient le plus publiques possible.

**M. Meyers:** On ne se contentera probablement pas de publier les lettres d'intention, car elles ne contiennent pas suffisamment d'information pour être compréhensibles. Il faut les accompagner d'un communiqué de presse explicatif. Elles seront probablement à la disposition de tout le monde mais elles intéresseront surtout les experts fiscaux. Ils seront mieux à même de savoir si un amendement technique donné peut avoir une incidence sur le cas de leurs clients.

**M. Whittaker:** Autrement dit, des communiqués de presse réguliers chaque fois qu'une lettre d'intention est envoyée?

**M. Meyers:** M. Elkin, qui connaît mieux les mécanismes de publication du ministère des Finances, va vous expliquer cela.

**M. Elkin:** J'ai sous les yeux le dernier document que j'ai vu avant de quitter mon bureau hier soir. Il s'agit d'un communiqué du ministère des Finances daté du 10 mars 1992 et portant sur des amendements techniques à la TPS. Cela n'a rien à voir avec la question qui nous occupe, mais c'est un exemple des communiqués que le ministère publie.

[Text]

**Mr. Whittaker:** Are you suggesting the same thing could happen with comfort letters as far as explanation and broadcast of them is concerned? Do those information releases go out to press to accountants? How are they broadcast?

**Mr. Elkin:** Quite honestly, the Department of Finance could better answer that.

**Mr. Gorbet:** Those are press releases. You can call them information bulletins, but that's the departmental press release.

**Mr. Ian E. Bennett (Senior Assistant Deputy Minister, Tax Policy Branch, Department of Finance):** They would go to those people on our mailing list, which would include the accounting fraternity. They would certainly go to members of the House and people who are involved in administering or interpreting the tax law on behalf of taxpayers. They would certainly go to all the major accounting firms and lawyers, and those sorts of individuals.

In the case of the GST, we have not issued any comfort letters because it affects a large number of taxpayers. The GST is a broadly based tax, and any change you make, however small, has implications for a large number of taxpayers. So, consistent with the general policy that Mr. Gorbet outlined, the department would include any change to the GST in a press release so it can be disseminated quite widely. That's in contrast to specific fact situations that might involve an individual taxpayer as he or she might be affected by the income tax law.

**The Chairman:** So you have a double standard.

**Mr. Bennett:** No, indeed. . .

**Mr. Young:** The comfort of the GST.

**Mr. Bennett:** Under the Income Tax Act, if the department wants to recommend a change to the minister, and the minister wants to bring it before the House, we would issue a press release announcing that change and disseminating it to the same people who receive the press releases associated with the goods and services tax.

**The Chairman:** So if I can afford a really expensive accountant, I get a bit of an advantage, don't I?

**Mr. Whittaker:** It's the same thing in everything.

**Mr. Gorbet:** It depends on the question being asked, not on who's asking the question.

**Mr. Bennett:** In many ways—I don't want to change the name of them now—letters of comfort convey the wrong impression. They're really letters of clarification.

**Mr. Young:** They can cause discomfort, too.

**Mr. Bennett:** Often? A letter of comfort arises when a taxpayer finds himself in a particular fact situation that might not mesh with the way in which the law has been written. So the taxpayer, either individually or through his accountant or representative, would tell the department that he or she understands what the policy says, but that the law doesn't quite provide for his situation because of the way in which his business is structured or the way in which a deal is to be

[Translation]

**M. Whittaker:** Vous voulez dire que pour les lettres d'intention on pourrait procéder de la même façon, avec ce genre d'explication et de publication? Est-ce que ces communiqués sont envoyés aux comptables? Comment sont-ils diffusés?

**M. Elkin:** J'avoue que le ministère des Finances serait mieux à même de répondre à cette question.

**M. Gorbet:** Il s'agit de communiqués de presse. Vous pouvez les appeler bulletins d'information, mais ce sont en réalité des communiqués de presse du ministère.

**M. Ian E. Bennett (sous-ministre adjoint principal, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances):** Nous les envoyons aux gens qui figurent sur notre liste postale, y compris les cercles comptables. Nous les envoyons aux députés à la Chambre et à tous ceux qui s'occupent de l'administration et de l'interprétation des lois fiscales au nom des contribuables. Toutes les grandes firmes de comptabilité et les cabinets d'avocats reçoivent ces communiqués, entre autres.

Dans le cas de la TPS, nous n'avons pas envoyé de lettres d'intention car cela touche trop de gens. La TPS a une assiette très vaste et toute modification, si petite soit-elle, a des implications pour un grand nombre de contribuables. Ainsi, conformément à la politique générale que M. Gorbet vous a expliquée, le ministère publie tous les changements à la TPS dans un communiqué de presse qui est largement distribué. On n'agit pas ainsi pour une situation ponctuelle qui risque d'intéresser un seul contribuable, par exemple, en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu.

**Le président:** C'est donc un système de deux poids, deux mesures.

**M. Bennett:** Pas du tout. . .

**M. Young:** La TPS est tellement réconfortante.

**M. Bennett:** Aux termes de la Loi sur l'impôt sur le revenu, quand le ministère recommande une modification au ministre, si celui-ci décide de la soumettre à la Chambre, nous publions un communiqué de presse pour annoncer ce changement et nous l'envoyons à tous les gens qui reçoivent les communiqués de presse au sujet de la taxe sur les produits et services.

**Le président:** Dans ce cas, si j'ai les moyens de me payer un comptable très cher, cela me donne un petit avantage, n'est-ce pas?

**M. Whittaker:** C'est toujours pareil.

**M. Gorbet:** Cela dépend de la question que l'on pose et non pas de qui la pose.

**M. Bennett:** Je trouve que ce titre «Letters of Comfort» (lettre d'intention) ne donne pas la bonne connotation. En fait, ce sont des lettres d'éclaircissement.

**M. Young:** Elles peuvent aussi être une source d'inconfort.

**M. Bennett:** Souvent? Une lettre d'intention est envoyée lorsqu'un contribuable se trouve dans une situation qui risque de n'être pas conforme à la lettre de la loi. Dans ces conditions, le contribuable, soit personnellement, soit par l'entremise de son comptable ou d'un autre représentant, fait savoir au ministère qu'il ou elle comprend en quoi consiste la politique mais que la loi ne cadre pas vraiment avec sa situation propre à cause de la structure de son entreprise ou



[Texte]

arranged. There is no difference in the general policy resolved. The fact situation doesn't mesh with the law. Can the law be amended to accommodate that situation?

• 0950

That's the sort of situation that arises in the case of a letter of clarification or a letter of comfort.

**Mr. Whittaker:** There have been 20 letters of comfort over the past year, is that correct? Is there any major problem in putting out an information bulletin for each one of those letters, as has just been shown by Mr. Elkin? I understand why you said it is done, because they are usually on a specific set of facts, but I know, just from my limited involvement in certain areas, that when I have been made aware of a letter of comfort in a certain area I have been able to use that document with a client in another area, using that very set of facts, because they come up more than in a particular case, in spite of what you say. If they come up once, you can use them often in other cases. It amounts to 20 extra releases a year, essentially.

I understand that, at the time, at the end of year in which you feel you comply with what needs to be done, everyone is made aware of that compliance. But, surely, as these are handed down, the same sort of information bulletin could be sent out without major costs or major problems, couldn't they?

**Mr. Gorbet:** I don't know. Ian may want to comment. There are a number of questions. The issue is one of how much cost is major and of how much of a problem is major, given the fact that they're all going to come out together at some time.

There's a question of policy here on which I would like to reflect further, if we were to take that route. I don't really have a strong sense of it this morning, one way or the other.

But it's important to recognize what a letter of comfort is and is not. A letter of comfort is signed by an official, relates to an individual fact situation, and basically says that the official is prepared to make a recommendation that the law be clarified. It's not a decision by the minister or by the government.

**Mr. Whittaker:** I understand that.

**Mr. Gorbet:** If we're to go through a press release with wide dissemination, on which people who have not asked for an opinion and had not put those facts before us may want to rely, the question I would want to ask myself in terms of how we manage the department is whether it is good enough to put an information piece out on the basis of an official's conclusion about what he would recommend. Or do we have to get the agreement of the minister, and perhaps others, that we're prepared to make that change? If we do, then it changes the operating procedures in terms of how we proceed.

**Mr. Whittaker:** Tell me this. With regard to letters of comfort, people depend on that letter and—

**Mr. Gorbet:** In that individual—

[Traduction]

de la nature d'une transaction. Ce n'est pas la politique générale qui est en cause, c'est une situation donnée qui ne cadre pas avec la loi. Est-il possible de modifier la loi pour tenir compte d'une telle situation?

Voilà donc à quoi servent ces lettres d'éclaircissement ou d'intention.

**M. Whittaker:** Au cours de l'année passée, 20 lettres d'intention ont été envoyées, n'est-ce pas? Est-ce qu'il est difficile d'envoyer un bulletin d'information dans chacun de ces cas, comme M. Elkin vient de nous expliquer? Vous dites que cela se fait car il s'agit d'ordinaire d'une situation factuelle bien spécifique. Or, mon expérience de la question est si limitée, mais je sais que chaque fois que j'ai pris connaissance d'une lettre d'intention portant sur une situation donnée, j'ai pu utiliser cette information pour un autre client dans un autre secteur. En dépit de ce que vous dites, ces situations-là ne sont pas uniques. Si elles se présentent une fois, très souvent elles se représentent ailleurs. Cela nous oblige à faire 20 communiqués supplémentaires par année, n'est-ce pas?

Si j'ai bien compris, à la fin de cette période, à la fin de l'année, quand les mesures à prendre ont été prises, tout le monde est mis au courant. Mais ne serait-il pas possible d'envoyer un bulletin d'information, est-ce que cela poserait trop de problèmes, est-ce que cela serait très coûteux?

**M. Gorbet:** Je ne sais pas. Ian aura peut-être quelque chose à ajouter, mais ce que vous dites soulève plusieurs questions. Il faudrait savoir dans quelle mesure c'est une affaire majeure et dans quelle mesure cela pose un problème majeur puisque tout cela finira par être publié ensemble.

Il y a là une question de nature politique à laquelle j'aimerais réfléchir un peu plus si nous optons pour cette solution. Ce matin, je n'ai pas d'idée bien arrêtée à ce sujet.

Toutefois, il est important de bien déterminer la nature d'une lettre d'intention. Une lettre d'intention est signée par un représentant officiel du gouvernement, elle porte sur une situation bien précise et elle explique que le fonctionnaire en question est disposé à recommander qu'on apporte une précision à la loi. Il ne s'agit ni d'une décision du ministre, ni d'une décision du gouvernement.

**M. Whittaker:** Je comprends cela.

**M. Gorbet:** Si nous optons pour un communiqué de presse largement diffusé, un communiqué qui pourrait être utilisé par des gens qui ne nous ont pas demandé notre opinion et qui n'ont pas expliqué leur situation propre, je me demande s'il est bien sage de publier des informations qui sont fondées uniquement sur les conclusions d'un fonctionnaire quant à une recommandation éventuelle. D'un autre côté, devrait-il demander l'accord du ministre, et peut-être d'autres personnes avant d'annoncer que nous sommes prêts à effectuer une modification? Si nous choisissons cette solution, cela change toutes les procédures.

**M. Whittaker:** Dites-moi une chose; ces lettres d'intention, les gens se fondent là-dessus et. . .

**M. Gorbet:** Dans ce cas. . .

[Text]

**Mr. Whittaker:** —that taxpayer has asked you a specific question and you've given a letter of comfort. While you say on page 3 that letters of comfort are non-binding indications of proposed solutions to narrow technical problems in tax law, and I understand that, it is, by the very form, the fact that you have given that letter to that particular taxpayer and that taxpayer counts on being able to proceed or the taxpayers' accountant is entitled to proceed on the basis that this will ultimately be the decision. Can you tell me how often you have given a letter of comfort and then gone back on it?

**Mr. Gorbet:** I don't know the answer to that question.

**Mr. Len Farber (Director of Tax Policy, Department of Finance):** Mr. Chairman, on the letters of comfort we've just been talking about and in terms of the question that was just raised as to how often we go back on such a letter, I will say that, because a letter of comfort with regard to a specific situation deals with an issue particular to that fact situation and not a question of policy, there are certainly often—I couldn't tell you exactly how often—nonetheless occasions when the technical bill is being put together and all these comfort letters are being looked at in the context of what legal changes to the law are required in the drafting process. . . Oftentimes one finds that the amendment that was being sought in terms of that legal technicality is not necessary, that the law does in fact work as contemplated and that the change is not required, and therefore it is not made. That does not preclude the taxpayer from whatever result he was contemplating under that particular provision. Because we are not dealing with policy, there really is no cost associated with that and it's just his review of the law in that particular situation. It could well be found at the end of the day that the technical change is not necessary, that the law already accommodates that transaction.

• 0955

**Mr. Whittaker:** So it's an interpretation. Often it's an interpretation given by an official of a law that is already in place. Is that what you are telling me?

**Mr. Farber:** It's not necessarily an interpretation of the law.

Two things may be confused here. One is an advance tax ruling. A professional, be it an accountant or a lawyer, may apply to Revenue Canada with regard to a particular fact situation wherein he is looking for the department to grant him an advance tax ruling with respect to the methodology that he wants to use to transact a particular endeavour. In that context the department will review all the facts in the situation and will grant him a ruling, which is binding on that transaction. Oftentimes that becomes public information. I believe the hon. member may well have been referring to the fact that other members of the legal and accounting community may well rely on that particular ruling for other transactions of a similar nature with other clients.

With respect to comfort letters, in many situations taxpayers are already interpreting the law in accordance with the announced policy. But, with respect to any particular taxpayer, he may well be undergoing a particularly complex

[Translation]

**M. Whittaker:** . . . elles sont la réponse que vous envoyez à un contribuable qui vous a posé une question précise. À la page 3, vous dites que les lettres d'intention sont une indication de solutions envisagées pour des problèmes limités, des problèmes de nature technique de droit fiscal, elles ne sont pas obligatoires mais lorsque vous envoyez une telle lettre à un contribuable, ce contribuable ou son comptable se sentent autorisés à prendre le résultat pour acquis, ils sont assurés que la décision définitive ira dans ce sens. Est-ce que vous avez souvent envoyé des lettres d'intention pour changer ensuite d'avis?

**M. Gorbet:** Je ne le sais pas.

**M. Len Farber (directeur, Politique de l'impôt, ministère des Finances):** Monsieur le président, vous m'avez demandé si nous revenons souvent sur les indications contenues dans une lettre d'intention: ces lettres d'intention portent sur une situation spécifique, elles ne mettent pas en cause la politique du gouvernement et effectivement, il arrive souvent, je ne peux pas vous dire avec quelle fréquence, mais il arrive que les modifications prévues s'avèrent inutiles. En effet, lorsqu'on étudie la législation à la lumière de ces lettres d'intention on se rend parfois compte que la loi fonctionne comme elle le doit, que la modification n'est pas nécessaire et, par conséquent, on ne la fait pas. Cela n'empêche pas le contribuable d'obtenir les résultats qu'il escomptait aux termes de cette disposition en particulier. Étant donné qu'il ne s'agit pas de politique, cela n'implique aucun coût. En l'occurrence, il s'agit simplement d'un examen de la loi à la lumière d'une situation particulière. On pourrait fort bien s'apercevoir en bout de ligne que ce changement technique n'est pas nécessaire, que la loi autorise déjà cette transaction.

**M. Whittaker:** C'est donc une interprétation. Souvent, il s'agit d'une interprétation qu'un fonctionnaire donne d'une loi existante. Est-ce bien ce que vous dites?

**M. Farber:** Ce n'est pas nécessairement une interprétation de la loi.

Je crois qu'il y a confusion entre une lettre d'intention et une déclaration anticipée en matière d'impôt sur le revenu. Un professionnel, avocat ou comptable, peut demander à Revenue Canada de lui fournir une décision anticipée à l'égard de faits particuliers, ce qui influera sur la méthode qu'il prendra pour traiter une affaire en particulier. Le ministère examinera tous les faits relatifs à la situation et lui fournira une décision contraignante à l'égard de la transaction en question. Souvent, cette information devient publique. Le député a mentionné la possibilité que d'autres experts juridiques ou comptables se fendent sur cette décision en particulier pour d'autres transactions de nature analogue mettant en cause d'autres clients.

Passons maintenant aux lettres d'intention. Dans bien des cas, les contribuables interprètent déjà la loi en conformité avec la politique annoncée. Il peut arriver que dans le cadre d'une transaction particulièrement complexe, un contribuable



[Texte]

transaction in which he has come across a provision of the act where possibly a word or a comma is missing or some technical aspect is not quite there and he wants to ensure that his understanding of the policy is reflected in those particular words.

At that time they can do one of two things. They can write to the department and ask for a clarification, or oftentimes they will even pick up the telephone and ask that particular question. They will get the answer and go about their business.

It is when they want a written confirmation that their understanding is correct that we will give them what we call a comfort letter or, as Mr. Bennett indicated earlier, a letter of clarification that the law is in accordance with the intent of the policy.

**Mr. Young:** On the point we have been discussing, the comfort letters, perhaps all of us are now better informed on exactly what they are about. I understand that they apply to a very specific set of circumstances.

From a procedural point of view, I have looked at the response and I listened to Mr. Gorbet this morning in terms of how you deal with this and to what extent it is widely required. I don't think any of us really believe that any taxpayer has ever asked for a letter of comfort. Most taxpayers can't fill out their bloody tax form, so why would they be asking for a letter of comfort unless it was that somebody else would pay their income tax? We are talking about professional people asking for interpretations on very narrow questions.

Would there be any problem with having a registry? It seems to me that we are talking about sophisticated tax preparation firms, whether it's Peat Marwick or whomever. Why wouldn't we have some form of access where they would know in a reasonably easy way, rather than distributing this all over the place to all kinds of people, just to say, look, the 20 or 25 or whatever, as we issue a letter of comfort. . . probably people could find out through Access to Information or whatever, in any case.

• 1000

I make the suggestion that rather than having a lot of paper circulating, we consider as a committee, and maybe the department could respond to it, of saying, look, if there are letters of comfort being sent out and there is going to be a putting together of these various letters at some point every 12 months, why don't we just make it available—but you have to ask. So if the two or three people in all of Canada who might have an interest in the matter are wondering what's going on, they can check with the Department of Finance and find out what they're doing lately on the question of comfort letters.

**The Chairman:** Mr. Gorbet, do you want to comment on that?

**Mr. Gorbet:** As I said in my introductory remarks, Mr. Chairman, we don't have an objection to trying to make this information more widespread on any grounds of principle. The issue for us is really one of practicality, and we would

[Traduction]

s'aperçoit qu'il manque un mot ou une virgule dans une disposition de la loi, ou encore qu'on passe sous silence un aspect technique. Il voudra donc s'assurer que le libellé en question reflète bien son interprétation de la politique.

À ce moment-là, le contribuable en question peut faire deux choses. Il peut écrire au ministère pour demander des précisions ou même poser des questions par téléphone. En l'occurrence, il obtiendra une réponse et retournera à ses affaires.

C'est lorsque le contribuable insiste pour obtenir confirmation par écrit que son interprétation est juste que nous lui envoyons ce que nous appelons une lettre d'intention—M. Bennett a appelé cela une lettre d'éclaircissement—énonçant que la loi est conforme à l'intention de la politique.

**M. Young:** En ce qui concerne les lettres d'intention, nous sommes tous maintenant beaucoup mieux informés. Nous savons précisément de quoi il s'agit. Je crois savoir qu'elles s'appliquent à des circonstances très précises.

J'ai examiné cette réponse sous l'angle de la procédure. J'ai aussi écouté M. Gorbet ce matin nous expliquer comment vous traitiez ces demandes et dans quelle mesure l'envoi de telles lettres est répandu. Je ne pense qu'aucun d'entre nous croit vraiment qu'un simple contribuable ait jamais demandé une lettre d'intention au ministère. La plupart des contribuables ne sont pas capables de remplir leur formule de déclaration d'impôt. Pourquoi iraient-ils demander une lettre d'intention à moins que ce soit quelqu'un d'autre qui paie leur impôt? Il s'agit de professionnels qui demandent des interprétations sur des questions limitées.

Serait-il compliqué de tenir un registre? À ce qu'il me semble, ce sont des cabinets de fiscalistes prestigieux qui sont en cause, qu'il s'agisse de la firme Peat Marwick ou d'une autre. Pourquoi ne pas avoir un mécanisme d'accès quelconque qui nous permettrait de savoir facilement ce qu'il en est, au lieu d'avertir un tas de gens que le 20 ou le 25 pour qui nous avons rédigé une lettre d'intention. . . De toute façon, les gens pourraient le savoir en invoquant la Loi sur l'accès à l'information.

Voici ce que nous pourrions proposer en tant que comité pour réduire la paperasse. Les représentants du ministère pourraient nous dire ce qu'ils en pensent. Si le ministère envoie des lettres d'intention qui sont réunies tous les 12 mois, ne pourrait-il pas simplement les rendre disponibles, sur demande. De cette façon, si deux ou trois personnes au Canada s'intéressent aux lettres d'intention, elles peuvent communiquer avec les fonctionnaires du ministère des Finances pour savoir ce qui s'est fait dernièrement dans ce domaine.

**Le président:** Monsieur Gorbet, voulez-vous faire un commentaire?

**M. Gorbet:** Comme je l'ai dit dans ma déclaration liminaire, monsieur le président, nous n'avons pas d'objection de principe à rendre cette information plus accessible. Le problème se pose plutôt sur le plan concret, et nous serions

[Text]

certainly be prepared to look at and consider something like that. Our sense up till now has been that because of the narrowness of the nature of these letters, once a year in the form of a technical bill with explanations was not inadequate. If the committee feels we ought to look at other options. . .

I appreciate the spirit in which Mr. Young is putting it forward. I'm not sure we want paper flying all over the place if it isn't useful and if it isn't germane. Something like that we could look at.

**Mr. Young:** I think, Mr. Chairman, what we can do as a committee is perhaps inquire of some of the firms that are involved in this whether they think there would be any use in doing this. We don't need a make-work project for the Department of Finance or anybody else, so let's see if we can look at that.

I'd like to deal with the other aspect, Mr. Chairman, that has not been looked at very much and that's the taxes. . .

**The Chairman:** I apologize; Mr. Gorbet has to go at 10 a.m. If you have any questions directed to him, I'd appreciate you putting them first.

**Mr. Young:** Okay, just this one, on the question of taxation becoming effective at the time the budget is brought in—or tax measures, and so forth. I just wonder if it wouldn't be helpful, without getting into a lot of useless discussion, to realize that taxpayers may not be as compliant in the future as they have been in the past. Our system is very dependent on this voluntary acceptance of tax measures. I wonder, Mr. Chairman, if it wouldn't be in the best interests of the system to seriously look at legislation that exists in other jurisdictions and to have a legislative framework where taxes are collectable at the time the measures are announced, but they have to be approved by Parliament within a fixed period of time.

I totally agree with what Mr. Gorbet had to say with respect to the fact it's worked so far. I don't think there's any question about that. As taxation becomes more onerous and people are a little bit more upset about it, and so forth, I think Parliament—and I don't believe it should be the Department of Finance, and I certainly thank the Auditor General for bringing it up—I think we, as members, should recognize that although custom has allowed for this to go on, if we start trumpeting the fact that all of these tax measures, provincially and federally—because let's face it, the same thing goes on in all of our provincial jurisdictions—are all voluntary and you don't have to do it, can you imagine the chaos of people in the private sector being confronted by a consumer saying, no, I don't have to pay this and I'm not going to pay it. God forbid that this should ever happen, but. . . Then the retailer says, well, you know, that's the way it is.

If you're talking about a package of cigarettes, the person needs it so bad they are going to buy the cigarettes no matter whether they have to pay that or not. But if you're talking about the big ticket item, a refrigerator or whatever, the person may say, no, I might as well hang on to my 3% or 7% until you can come and see me in six months or whenever Parliament passes it.

[Translation]

certainement disposés à envisager un système de ce genre. Étant donné le caractère étroit de ces lettres, nous avons jugé qu'il n'était pas approprié de les publier une fois par année dans le contexte d'un projet de loi technique assorti d'explications. Si le comité estime que nous devrions envisager d'autres options. . .

J'apprécie l'esprit dans lequel M. Young fait cette suggestion. Nous ne voulons certainement pas produire des tas de documents qui ne seraient ni utiles ni très pertinents. Nous pourrions étudier votre proposition.

**M. Young:** Monsieur le président, en tant que Comité, nous pourrions peut-être demander aux firmes que ce genre de choses intéressent si une telle initiative leur serait d'une utilité quelconque. On a pas besoin d'un projet de création d'emplois au ministère des Finances ou ailleurs. Par conséquent, voyons s'il n'y aurait pas moyen d'étudier cela.

Monsieur le président, je voudrais parler du volet impôt, qui a été plus ou moins négligé. . .

**Le président:** Excusez-moi. M. Gorbet doit partir à 10 heures. Si vous voulez lui poser des questions, je vous demanderais de bien vouloir les lui poser en premier.

**M. Young:** Je n'ai qu'une seule question au sujet des mesures fiscales qui entrent en vigueur au moment du dépôt du budget. Sans vouloir susciter un débat inutile, je me demande si l'on ne devrait pas tenir compte de la possibilité qu'à l'avenir, les contribuables ne soient pas aussi dociles qu'ils l'ont été dans le passé. Notre système est fondé sur l'acceptation volontaire des mesures fiscales. Ne serait-il pas dans le meilleur intérêt du système que nous examinions la législation en vigueur dans d'autres pays et d'envisager un cadre législatif autorisant la perception des taxes au moment où les mesures sont annoncées, étant entendu que celles-ci devraient être approuvées par le Parlement dans des délais prescrits.

Je suis tout à fait d'accord avec ce qu'a dit M. Gorbet, soit que jusqu'ici le système a bien fonctionné. Cela est indéniable. Cependant, les impôts s'alourdissent et les contribuables regiminent de plus en plus. Je pense que le Parlement—et pas nécessairement le ministère des Finances, et j'aimerais remercier le Vérificateur général d'avoir porté le problème à notre attention—devrait réfléchir à la question. En tant que députés, nous devons reconnaître que l'usage a permis que dure cette pratique. Mais si nous commençons à crier sur les toits que l'observation de toutes ces mesures fiscales, fédéral et provincial—car, soyons réalistes, on fait la même chose dans toutes les provinces—est facultative, vous pouvez vous imaginer le chaos que cela provoquerait. Dans le secteur privé, un consommateur pourrait refuser de payer telle ou telle taxe. Que Dieu nous en garde, mais. . . À ce moment-là, le détaillant lui explique qu'il n'a pas d'autre choix que d'accepter la situation.

S'il s'agit d'un paquet de cigarettes, le consommateur l'achètera peu importe le prix. Mais s'il s'agit d'un article important, d'un réfrigérateur, par exemple, le consommateur peut décider de garder dans ses poches l'équivalent de son 3 ou 7 p. 100 en disant qu'il se repointera dans six mois ou quand le Parlement aura dûment adopté la taxe.



[Texte]

Mr. Chairman, rather than going on at great length about this, I believe it may be an appropriate time to look at a reasonable way of legislatively allowing the government to implement these tax measures and of allowing the collection process to proceed. In other words, do business as usual except that we ratify it in some way and we come up with a timeframe that says, within six months or whatever—looking at what other jurisdictions are doing. I really don't think it's in the public interest to keep insisting on the fact that acquiescent taxpayers are just going to sit back and say, yes, we're going to keep on doing this. I would recommend that at some time in the future we ask maybe the Department of Finance what the practice is in other jurisdictions where similar situations must occur, and what they believe would be the most appropriate way of legislatively confirming what we now do through compliance and by custom.

• 1005

**The Chairman:** Mr. Gorbet, any comment?

**Mr. Gorbet:** I certainly don't have any serious disagreement with the propositions Mr. Young is putting forward. In terms of responding specifically, I think I should note for the record that the Minister of Finance did make a specific proposal to Parliament in 1985 and it was modelled, I believe, very much on the situation that prevails in the United Kingdom.

If the committee wants further information, we could certainly over a period of time put together some information on what the situation is in certain different countries. That's not a problem. In terms of where we go in this country, my basic response to your question would be that is not primarily an issue for the Department of Finance or National Revenue; it's an issue for Parliament itself.

There was a reaction to the 1985 paper the Minister of Finance put forward. It was referred to a parliamentary committee and the conclusion of the committee was that on matters of principle they opposed any kind of provisional legislation that would give implementation powers to Revenue Canada. They felt taxes should not be imposed until the bills that authorized the taxes were passed by Parliament. It was primarily for that reason the 1985 proposals were not pursued any further.

**Mr. Young:** Parliamentarians are, of course, known for their highly principled approach to things and then just go along with it anyway.

**Mr. Gorbet:** I'm sorry that I have to run, Mr. Chairman.

**The Chairman:** At the end of your statement you said the voluntary approach now taken has worked reasonably well and as a result the department does not see the codification of provisional implementation as a matter that requires immediate attention. I think Mr. Young just made the case to you, sir, that we may like to see some immediate attention paid to that subject-matter. Having said those words, I know you have another engagement now.

**Mr. Young:** Are you going to the same meeting as Mr. Bellemare by any chance?

[Traduction]

Monsieur le président, je ne veux pas parler de cela trop longtemps, mais je pense qu'il est peut-être opportun d'envisager un mécanisme législatif qui permettrait au gouvernement de mettre en vigueur ces mesures fiscales et de permettre la perception des taxes sans délai. Autrement dit, on ne modifierait pas la pratique actuelle, sauf que nous la ratifierions d'une certaine façon. On pourrait aussi prescrire un délai—de six mois ou autre, après avoir étudié ce qui se fait ailleurs. Je ne pense pas qu'il soit dans l'intérêt public de répéter que, dociles, les contribuables vont continuer d'accepter cela indéfiniment sans protester. Je recommande que dans un proche avenir, nous demandions au ministère des Finances quelle est la pratique dans d'autres pays et quels mécanismes il conviendrait d'adopter pour apporter une sanction législative à ce qui se fait maintenant par accommodation volontaire et par tradition.

**Le président:** Des observations, monsieur Gorbet?

**M. Gorbet:** Je n'ai pas d'objection sérieuse aux propositions de M. Young. Pour être plus précis, je signale aux fins du compte rendu que le ministre des Finances a présenté au Parlement en 1985 une proposition précise inspirée, je crois, du modèle du Royaume-Uni.

Si le comité souhaite obtenir de plus en plus de renseignements, nous pourrions certainement constituer, d'ici quelque temps, une trousse d'information sur la situation qui a cours dans divers pays. Cela ne présente aucun problème. Quant à savoir quelle orientation le pays devrait prendre, je vous répondrai que c'est une question qui, essentiellement, ne relève ni du ministère des Finances ou du Revenu national, mais du Parlement lui-même.

Le document présenté par le ministre des Finances en 1985 a eu des suites. Il a été renvoyé à un comité parlementaire qui s'est opposé, pour des questions de principe, à l'adoption de toute loi provisoire qui conférerait des pouvoirs d'application des politiques à Revenu Canada. De l'avis des membres du comité, les taxes ne devraient pas être imposées tant que les projets de loi les autorisant n'ont pas été adoptés par le Parlement. C'est principalement pour cette raison que les propositions de 1985 sont restées lettre morte.

**M. Young:** Les parlementaires sont réputés pour avoir de grands principes et pour ensuite simplement accepter le statu quo.

**M. Gorbet:** Monsieur le président, je suis désolé, mais je dois partir.

**Le président:** À la fin de votre déclaration, vous avez dit que l'approche volontaire qui existe actuellement fonctionne raisonnablement bien et que, par conséquent, le ministère ne considère pas que la codification de la mise en oeuvre provisoire soit une question qui exige une attention immédiate. Je pense que M. Young vient de vous faire comprendre, monsieur, que nous souhaitons que l'on porte une attention immédiate à cette question. Cela dit, je sais que vous avez un autre engagement.

**M. Young:** Allez-vous à la même réunion que M. Bellemare, par hasard?

[Text]

**Mr. Gorbet:** I don't believe so, but he may be there when I arrive. Who knows?

**The Chairman:** Thank you for coming, Mr. Gorbet.

**Mr. Gorbet:** Thank you very much. Mr. Bennett will be staying.

**The Chairman:** Mr. Bennett will speak for you. Thank you very much.

**M. Larrivée (Joliette):** Je ne veux pas répéter tout ce qui a été dit, mais j'aimerais avoir la réaction du vérificateur général sur la suggestion de M. Young qui parlait d'un *registry*. Au lieu de courir après tout le monde, on donnerait l'information au début. D'après votre rapport, on aurait pu penser que c'était de l'information qui était un peu cachée à la population. Je ne pense pas que ce soit ce que vous vouliez dire dans votre rapport, mais j'ai l'impression que c'est très technique et que cela s'adresse à des professionnels. Pour moi, il est tout à fait normal qu'un professionnel, quand il y a quelque chose qui n'est pas clair, fasse la démarche. Pourquoi inonder le pays de papier plus qu'il ne l'est actuellement? Quelle est votre réaction à la proposition de M. Young?

**Mr. Meyers:** I thought it was quite a good recommendation. We're certainly very sensitive to the Department of Finance's concern with regard to the cost and the possibility of introducing confusion into the system. We would agree that they're mainly sophisticated taxpayers or their advisers who would be interested. If there were such a registry with enough information that those advisers could look at the registry and decide whether or not there is something of information to them and then make a request, that would probably serve the same purpose. It would also give us some information as to whether or not other people are interested. Then if there was a fairly widespread interest, you could make a decision to have some other form of publication.

I thought it was quite an interesting recommendation that Mr. Young made.

• 1010

Mr. Elkin is just suggesting that no doubt some people who are in the business of tax-related publications would ask for the information. If there were information they thought would be of interest to others, they probably would publish it in a publication directed at tax specialists as well. In fact, you'd get the private sector to pay part of the publication cost.

**M. Larrivée:** Cela permettrait à ceux qui ont besoin de l'information de l'obtenir de façon instantanée, quitte à ce que plus tard dans l'année, il y ait des publications qui précisent ces choses. Je pense qu'il y a des publications qui suivent une ou deux fois par année. Il me semble avoir vu cela quelque part.

**M. Young:** C'est publié une fois par année.

**M. Larrivée:** C'est tout, monsieur le président. On vient de régler le problème.

**Le président:** J'aimerais poser une question à M. Lefebvre ou à quelqu'un d'autre de Revenu Canada. Au dos du guide général pour faire une déclaration d'impôt, il y a la Déclaration des droits du contribuable qui se lit comme suit:

[Translation]

**M. Gorbet:** Je ne le crois pas, mais il est possible qu'il y soit lorsque j'arriverai. Qui sait?

**Le président:** Merci d'être venu, monsieur Gorbet.

**M. Gorbet:** Merci beaucoup. M. Bennett reste.

**Le président:** M. Bennett parlera en votre nom. Merci beaucoup.

**Mr. Larrivée (Joliette):** I don't want to go over what has already been said, but I would like to have the Auditor General's reaction to Mr. Young's suggestion about a registry. Instead of running after everybody, the information would be given right from the start. In reading your report, one might have had the impression that this information was somewhat hidden from people. I don't think that is what you wanted to say in your report but from what I understood, the comfort letters are very technical and they are intended for professionals. In my opinion, it is quite understandable that a professional who finds something obscure would ask for clarification. Why should the country be swamped with more paper than it already is? What is your reaction to Mr. Young's proposal?

**M. Meyers:** J'estime que c'est une recommandation très intéressante. Chose certaine, nous sommes très sensibles aux préoccupations du ministère des Finances en ce qui a trait au coût et à la possibilité de semer davantage de confusion dans le système. Nous convenons que ces questions intéressent surtout des contribuables bien informés ou leurs conseillers. S'il existait un registre que pourraient consulter ces conseillers afin de déterminer si les renseignements qui y figurent les intéressent suffisamment pour qu'ils présentent une demande, on atteindrait probablement le même objectif. Cela nous permettrait aussi de savoir s'il y a d'autres personnes que ces questions intéressent. S'il se manifestait un vaste intérêt, nous pourrions décider de publier une brochure à ce sujet.

À mon avis, la recommandation de M. Young est fort valable.

M. Elkin suggère probablement que certaines personnes qui travaillent dans le domaine des publications sur les questions fiscales demanderaient à recevoir cette information. S'il croyait que certains renseignements seraient utiles à d'autres, il les publierait également dans des publications à l'intention des fiscalistes. En fait, le secteur privé pourrait payer une partie du coût de publication.

**Mr. Larrivée:** This would allow people needing the information to receive it quickly; later on in the year, other publications could go into the details. I believe some publications come out with one or two issues later on in the year. I think I saw that somewhere.

**Mr. Young:** It's published once a year.

**Mr. Larrivée:** That's all, Mr. Chairman. The problem is resolved.

**The Chairman:** I would like to ask a question of Mr. Lefebvre or another official from Revenue Canada. At the back of the *Income Tax Return Guide*, there is a Declaration of T taxpayer Rights which reads as follows:



[Texte]

Vous êtes en droit de vous attendre à ce que le gouvernement fasse tous les efforts raisonnables pour vous donner accès à des renseignements complets, exacts et opportuns sur la Loi de l'impôt sur le revenu et les droits qu'elle vous confère.

Monsieur Lefebvre, comment administrez-vous les lettres d'intention? Êtes-vous au courant de cette pratique? Considérez-vous que la lettre permet à l'individu qui l'a demandée de profiter d'un avantage qui n'est pas accessible à d'autres? En d'autres mots, à votre avis, y a-t-il un seul individu qui peut utiliser cette mise au point ou cette nouvelle interprétation de la réglementation?

**M. Lefebvre:** Tout d'abord, nous connaissons la pratique, mais nous ne sommes pas nécessairement au courant de toutes les lettres qui sont émises. C'est une lettre qui est émise par le ministère des Finances à un contribuable sur un point très précis de la Loi de l'impôt sur le revenu. Il est fort peu probable que ce point-là soit soulevé chez nous lors de l'administration de la loi. Si jamais il était soulevé par l'un de nos fonctionnaires, le contribuable lui montrerait sans doute la lettre qu'il a reçue.

En fait, souvent, dans ces transactions complexes, notre vérification ne vient qu'après l'adoption du projet de loi technique par le Parlement. Nos vérifications ne sont pas instantanées, surtout quand il s'agit d'affaires assez complexes de ce genre. Comme ce n'est pas instantané, le vérificateur vérifie la transaction une fois que la loi a été modifiée. Normalement, la loi est modifiée rétroactivement à une date qui tient compte de cette transaction précise. Par conséquent, les lettres d'intention, dans l'administration fiscale, ne sont pas vraiment un facteur qui retient notre attention.

**Le président:** Si j'ai bien compris, monsieur Lefebvre, étant donné que la lettre d'intention ne sera interprétée que lors d'une revue du dossier par un de vos vérificateurs, peut-être six mois, un an, deux ans ou trois ans plus tard, cela n'aura plus d'intérêt à ce moment-là parce que la loi aura été modifiée. C'est bien ce que vous nous dites?

**M. Lefebvre:** C'est cela.

**Le président:** S'il y avait un registre, tel que suggéré par M. Young, disant qu'une lettre d'intention était accessible pour tous les Canadiens, cela vous permettrait de remplir votre obligation de faire tous les efforts raisonnables pour donner à tous les Canadiens l'accès à des renseignements complets, exacts et opportuns. En d'autres mots, vous seriez obligés de tenir compte de ces lettres d'intention pour tous les Canadiens au moment de leur publication dans le registre.

**M. Lefebvre:** Comme l'ont dit MM. Gorbet et Bennett, c'est le mot «raisonnables» qui compte. Jusqu'à maintenant, le ministère des Finances a jugé que ces lettres-là intéressaient un contribuable en particulier. Lorsqu'elles intéressent tous les contribuables, on devrait penser à...

**Le président:** Monsieur Lefebvre, c'est le point de vue du ministère. Ce n'est pas nécessairement le point de vue des députés.

**M. Lefebvre:** D'accord.

[Traduction]

You are entitled to expect that the government will make every reasonable effort to provide you with access to full, accurate and timely information about the Income Tax Act, and the rights under it.

Mr. Lefebvre, how do you deal with comfort letters? Are you aware of this practice? Do you believe a comfort letter gives an advantage to a person who asked for it, an advantage which is not accessible to others? In other words, is there one single person who can benefit from this new clarification or interpretation of the regulations?

**Mr. Lefebvre:** First of all, we are aware of the practice, but we do not necessarily know of all the letters which are sent out. A comfort letter is sent by the Department of Finance to a taxpayer concerning a very specific point in the Income Tax Act. It is very unlikely that such a question would be raised with us concerning the application of the Act. But should the issue be raised by one of our officials, the taxpayer would no doubt provide him with the letter sent him.

In fact, it often happens, in the case of complex transactions, that our audit is only carried out after the technical bill has been passed by Parliament. Our audits are not carried out immediately, especially when we are dealing with relatively complex matters of this kind. Since the audit is not done immediately, the auditor studies the transaction once the Act has been amended. The Act is normally amended retroactively to a date which takes account of the transaction in question. Consequently, in the administration of taxation, comfort letters are not really a very important area for us.

**The Chairman:** If I have understood correctly, Mr. Lefebvre, given that the comfort letter will only be interpreted once an auditor reviews a particular case, which might happen six months, one, two or three years later, it won't be relevant anymore because the legislation will have been amended. Is that what you are saying?

**Mr. Lefebvre:** That's correct.

**The Chairman:** If there were a registry, as suggested by Mr. Young, stating that every Canadian had the right to access these comfort letters, that would allow you to fulfil your obligation of making every reasonable effort to give Canadians access to full, accurate and timely information. In other words, you would have to consider making these comfort letters available to every Canadian as soon as they are published in the register.

**Mr. Lefebvre:** As Mr. Gorbet and Mr. Bennett said, what counts is the word «reasonable». Until now, the Finance Department was of the opinion that a comfort letter was intended for one specific taxpayer. But if they concern all taxpayers, we should think of...

**The Chairman:** Mr. Lefebvre, that is the opinion of the department. The members do not necessarily share that opinion.

**Mr. Lefebvre:** All right.

[Text]

[Translation]

• 1015

**Le président:** Les députés peuvent penser qu'il y a un avantage donné à quelqu'un. Votre obligation est de renseigner tous les Canadiens et de faire tous les efforts raisonnables pour les renseigner de façon opportune et exacte. Je vous dis simplement que s'il y a un registre, il va falloir que vous changiez vos pratiques. Vous ne pourrez plus attendre deux ou trois ans. Vous devrez donner des renseignements opportuns sur le sujet.

Concernant le deuxième point, soit la question de la mise en oeuvre d'une politique fiscale, un détaillant de cigarettes, par exemple, se voit tout à coup obligé, par une annonce dans le Budget, de percevoir des taxes additionnelles. Cependant, il n'est pas obligé de les payer tant que la loi n'a pas été adoptée. N'y a-t-il pas là un bénéfice qui va à quelques-uns? Quelle est votre opinion en tant que percepteur de l'impôt des Canadiens? N'y a-t-il pas un avantage donné à la compagnie ou au grossiste qui perçoit une taxe qui a été imposée par le gouvernement, mais qui n'est pas obligé de la payer avant qu'elle soit mise en oeuvre?

**M. Lefebvre:** Je pense que votre question relève plutôt de la Loi sur l'accise. De notre côté, nous nous occupons de l'impôt sur le revenu. Les Lois sur l'accise et sur les douanes sont une tout autre question. Nos collègues de Douanes et Accise ne sont pas ici aujourd'hui.

**The Chairman:** Don't you think, Mr. Bennett, there's an advantage here to large companies?

**Mr. Bennett:** It could be if they didn't remit the many funds to the government and to the Consolidated Revenue Fund. Typically, they do. The reason they do is that once the law is passed, if they had not remitted the money, they would be charged interest on the funds they had withheld and not remitted to the government. So typically they do pay the funds to the government.

**The Chairman:** At the time of the announcement.

**Mr. Bennett:** Yes.

**The Chairman:** Typically they do; if they didn't, you would charge them interest from the date retroactive to the announcement.

**Mr. Bennett:** That's correct.

**The Chairman:** What type of law do you have to do that?

**Mr. Bennett:** The one that would be passed by Parliament would provide for it.

**Some hon. members:** Oh, oh.

**Mr. Bennett:** Just to encourage early compliance with the—

**The Chairman:** In other words, you've got them.

**Mr. Young:** It has happened a few times, but they caught up with him.

**Mr. Bennett:** That's right; it happened once but it hasn't happened again since.

**The Chairman:** Are there any more questions?

**The Chairman:** Members of Parliament may think that certain people are benefiting in some way. You have an obligation to inform Canadians and to make every reasonable effort to inform them in a timely and accurate fashion. I am simply saying to you that if there is a registry, you will have no choice but to change your practice. You simply can no longer wait two or three years. You have an obligation to provide timely information.

As far as the second point is concerned—namely the implementation of tax policy—let's take the case of a retailer who sells cigarettes and suddenly learns, when the Budget comes down, that he is going to have to collect additional taxes. However, he will not have to pay them until the legislation has been passed. Do you not agree that some people stand to benefit under the circumstances? What is your view, as the department responsible for collecting taxes from Canadians? Do you not feel that a company or wholesaler who collects a tax at the request of the government but is not forced to pay that tax until the specific legislation goes through is receiving some sort of a benefit?

**Mr. Lefebvre:** I think your question really relates more to the Excise Tax Act. Our responsibilities really concern income tax. The Excise Tax Act is completely separate. Unfortunately, our colleagues from Customs and Excise are not here today.

**Le président:** Ne pensez-vous pas, monsieur Bennett, que cette situation accorde un avantage aux grandes compagnies?

**M. Bennett:** C'est possible, si elles ne remettaient pas cet argent au gouvernement ou au Trésor. Mais elles le font, en règle générale. Si elles n'ont pas encore remis l'argent au gouvernement au moment où la loi est adoptée, elles vont devoir payer des intérêts sur la somme qui a été retenue. Donc, dans la grande majorité des cas, elles remettent l'argent au gouvernement.

**Le président:** Dès le moment où la mesure est annoncée.

**M. Bennett:** Oui.

**Le président:** En règle générale, c'est ce qu'elles font; mais si elles ne le font pas, on peut leur faire payer des intérêts qui seraient rétroactifs à la date de l'annonce.

**M. Bennett:** Oui, c'est exact.

**Le président:** Quelle loi vous permettrait d'agir ainsi?

**M. Bennett:** Eh bien, justement celle qui serait adoptée par le Parlement.

**Des voix:** Oh, oh.

**M. Bennett:** Pour les encourager à commencer immédiatement à se conformer. . .

**Le président:** Autrement dit, il n'y a pas moyen d'y échapper.

**M. Young:** Quelques-uns y arrivent de temps en temps, mais ils finissent toujours par se faire prendre.

**M. Bennett:** Oui, absolument; cela s'est produit une fois, mais plus jamais depuis.

**Le président:** Avez-vous d'autres questions à poser?



[Texte]

**M. Saint-Julien:** Concernant le crédit d'impôt lié aux corporations nationales à capital de risque de travailleurs, le vérificateur général dit, au point 2.79:

Même si le ministère n'y avait pas été autorisé par le Parlement, il nous a informés qu'il avait accordé pour quelque 600,000\$ de crédits aux contribuables qui en avaient fait la demande dans leur déclaration de revenus de 1989.

Quelle était votre limite? Un million, deux millions, trois millions de dollars? Sans avoir été autorisés par le Parlement, vous avez accordé 600,000\$ de crédits aux contribuables. Est-ce qu'il y avait une limite d'un million, deux millions ou trois millions de dollars, ou si cela s'arrêtait à 600,000\$?

**M. Lefebvre:** Dans ce cas-là, il n'y avait pas de limite. C'était pour l'année 1989. La loi avait été annoncée au préalable. On avait annoncé que ces crédits seraient disponibles aux contribuables qui voulaient investir dans ces sociétés-là. C'était au début de 1990, c'est-à-dire au moment de faire le rapport d'impôt pour l'année 1989. On savait que la loi serait rétroactive à l'année 1989. La question était de savoir si on devait dire aux gens: Comme la loi n'est pas encore adoptée, on ne peut pas vous donner le crédit, mais quand la loi sera adoptée, elle sera rétroactive à 1989; à ce moment-là, on va demander aux gens de s'identifier parce qu'on ne saura pas qui a investi dans ces sociétés-là. Il aurait fallu demander aux gens de s'autocotiser ou de nous informer, peut-être dans le rapport de l'année suivante. À ce moment-là, on leur aurait accordé le crédit.

• 1020

La question était de savoir s'il fallait dire aux gens tout de suite, prévoyant que la loi serait adoptée un peu plus tard: Le gouvernement a annoncé que vous pouviez investir dans ces sociétés-là pour l'année 1989; si vous l'avez fait, réclamez le crédit dans votre rapport d'impôt; évidemment, si la loi n'est pas adoptée, on va être obligés de vous recotiser. C'est ce qu'on a fait.

La loi a été adoptée. Donc, les gens ont eu les crédits auxquels ils avaient droit et l'affaire s'est terminée. Si on ne l'avait pas fait, on aurait été obligés de rejeter ces crédits-là lorsqu'on a cotisé au début de 1990 et il aurait fallu réinviter les gens à réclamer le crédit à une date ultérieure.

**M. Saint-Julien:** À cet égard, aurait-il été possible d'avoir un chiffre de 10 millions ou de 20 millions de dollars au lieu du chiffre de 600,000\$?

**M. Lefebvre:** Oui.

**M. Saint-Julien:** Cent millions de dollars?

**M. Lefebvre:** Si les gens avaient investi jusqu'à 100 millions de dollars, nous leur aurions accordé le crédit. Quand la loi est adoptée, tout est bien qui finit bien. Si la loi n'avait pas été adoptée, il aurait fallu recotiser ces gens-là. D'ailleurs, on les avait avertis qu'on le ferait.

**M. Saint-Julien:** On aurait facilement pu se rendre à 100 millions de dollars?

**M. Lefebvre:** Oui.

[Traduction]

**Mr. Saint-Julien:** With respect to the national labour-sponsored venture capital corporation tax credit, the Auditor General says in paragraph 2.79 and I quote:

Although NRT did not have legislative authority, it advised us that it allowed about \$600,000 in credits to taxpayers who claimed them on 1989 tax returns.

What I want to know is, what was your limit? One million, two million or three million dollars? Without the authority of Parliament, you went ahead and allowed about \$600,000 in credits to taxpayers. Had you set a limit of one, two or three million dollars, or was the limit \$600,000?

**Mr. Lefebvre:** In that case, there was no limit. We are talking about 1989 now. Draft legislation was announced in advance, stating that tax credits would be available to taxpayers who wished to invest in such corporations. That was in early 1990—in other words, at the time when people were preparing their 1989 tax returns. We knew that the legislation would be retroactive to 1989. At the time, the problem was knowing what to tell people. Should we say to them: since the legislation has not yet been passed, we cannot give you the credit, but when it is passed, it will be retroactive to 1989; that being the case, we could ask people to identify themselves, so as to know exactly who had invested in such corporations. But we would have had to ask people to do self-assessment or to inform us of their status—perhaps in the following year's tax return. We would have given them the credit then.

The question was to decide whether people should be told immediately, in anticipation that the legislation would be passed a little later: The government announced that it was possible to invest in those corporations for the 1989 year. If you did it, ask for credit in your tax return. Obviously, would the law not be passed, the government would have to collect amounts outstanding. This is what happened.

The legislation was passed. Therefore, people received the credits to which they were entitled and the matter was over. If it had not been passed, we would have been obliged to disallow those credits when we collected at the beginning of 1990, and people would have been asked to claim the credit at a later date.

**Mr. Saint-Julien:** In this regard, would it have been possible to have a figure of \$10 million or \$20 million instead of \$600,000?

**Mr. Lefebvre:** Yes.

**Mr. Saint-Julien:** A \$100 million?

**Mr. Lefebvre:** If people had invested up to \$100 million, we would have allowed them the credit. Since the law was passed, all things end well. Had the law not been adopted, we would have had to collect amounts outstanding from those people. Moreover, we had informed them that we would do so.

**Mr. Saint-Julien:** It could easily have gone to \$100 million?

**Mr. Lefebvre:** Yes.

[Text]

**M. Young:** Ils ont fait confiance à la majorité conservatrice.

**M. Lefebvre:** Si on ne l'avait pas fait, même si on avait annoncé que ce serait disponible pour 1989, ces gens-là n'auraient pas pu réclamer le crédit avant l'adoption de la loi.

On peut se poser une autre question. Si on n'avait pas cette pratique, est-ce que les gens investiraient? Est-ce que les gens auraient investi en 1989 s'ils n'avaient pas eu une certaine assurance de pouvoir réclamer le crédit en temps opportun?

**M. Saint-Julien:** Merci. À la page 55, les points 2.89, 2.90, 2.91 et 2.92 portent sur la Loi sur les Indiens. Est-ce que le Comité peut obtenir un historique de la question du revenu national et des impôts? Par exemple, en quelle année l'exemption des impôts sur les réserves et hors réserve a-t-elle été établie? Ces temps-ci, beaucoup de personnes nous posent des questions et nous disent: Ah, les Indiens ne paient pas d'impôt. Est-ce que le ministère du Revenu national pourrait dire au Comité ce qui est arrivé en telle année et en telle année? On se fait toujours piéger chez nous. Quelqu'un nous pose la question et on dit: C'est en telle année. Le Comité des comptes publics aimerait avoir un historique de l'impôt en ce qui concerne les Indiens. Il serait bon que nous ayons ceci, et je vais vous dire pourquoi plus tard. Pouvez-vous nous fournir cet historique?

**M. Lefebvre:** Certainement, le ministère du Revenu national, de concert avec le ministère des Finances, peut fournir au Comité ces renseignements-là.

**M. Saint-Julien:** Parfait. Merci.

Mon deuxième point concerne les autochtones hors réserve. On voit, au point 2.90, que la Cour Suprême du Canada a décidé quelque chose. Parmi les 20 lettres d'intention que vous nous avez données, y en a-t-il qui sont allées à des autochtones du Canada?

**Mr. Bennett:** I don't believe so. No.

**M. Saint-Julien:** Est-ce qu'il y a actuellement des autochtones qui n'ont pas fait leur rapport d'impôt et dont les salaires sont saisis par votre ministère?

**M. Lefebvre:** Hors réserve?

**M. Saint-Julien:** Hors réserve, oui.

**M. Young:** Monsieur le président, est-ce qu'on va demander si des déclarations d'impôt de catholiques, de protestants, d'Irlandais ou d'Écossais sont remises en question au ministère des Finances? Quelle est la raison de cette question?

• 1025

**M. Saint-Julien:** Monsieur le président, il est bien écrit dans l'ordre du jour qu'on peut poser des questions sur les paragraphes 2.67 à 2.92.

**Le président:** Il n'y a pas de problèmes.

**M. Saint-Julien:** D'accord, je continue.

Je pose ces questions parce qu'il y a plusieurs autochtones dans mon comté et que beaucoup de personnes se posent des questions actuellement. Est-ce qu'il y a actuellement au Canada des autochtones dont le salaire est saisi par le gouvernement du Canada?

[Translation]

**Mr. Young:** They had confidence in the Conservative majority.

**Mr. Lefebvre:** If we had not done so, even we had announced that it would be available in 1989, those people would not have been able to claim the credit before the passage of the legislation.

We can ask ourselves another question. If we did not follow this practice, would people invest? Would people have invested in 1989 without some assurance of being able to make a timely claim for the tax credit?

**Mr. Saint-Julien:** Thank you. On page 55, 2.89, 2.90, 2.91 and 2.92 concern the Indian Act. Could the committee obtain the background to this issue from National Revenue Taxation? For example, in what year was the tax exemption on and off the reserves implemented? Currently a lot of people are asking us questions and are saying: ah, Indians don't pay taxes. Could the Department of National Revenue tell the committee how this issue developed over the years? We are constantly being tripped up on this in our ridings. Someone asks us the question and we say: it was in a given year. The Public Accounts Committee would like to have a briefing on the tax status of Indians. It would be useful for us to have this, and I will tell you why later. Can you give us this background?

**Mr. Lefebvre:** Certainly, the Department of National Revenue in conjunction with the Department of Finance can provide the committee with this information.

**Mr. Saint-Julien:** Fine, thank you.

My second concerns natives off the reserve. Point 2.90 tells us that the Supreme Court gave a ruling. Did any of the 20 comfort letters that you sent go to natives in Canada?

**M. Bennett:** Je ne crois pas. Non.

**Mr. Saint-Julien:** Are there presently natives who have not filed a tax return and whose salaries are garnished by your department?

**Mr. Lefebvre:** Off the reserve?

**Mr. Saint-Julien:** Off the reserve, yes.

**Mr. Young:** Mr. Chairman, are we going to ask whether the tax returns of Catholics, Protestants, the Irish, or the Scots are questioned by the Department of Finance? What is the point of this question?

**Mr. Saint-Julien:** Mr. Chairman, today's agenda clearly states that today we are considering paragraphs 2.67 to 2.92 of the report.

**The Chairman:** Yes, there is absolutely no problem.

**Mr. Saint-Julien:** Fine, I will continue, then.

The reason I ask these questions is that I have a number of native people in my riding, and many of them have been inquiring about the current situation. Is it true that the wages of some Natives is being garnished by the government of Canada?



[Texte]

**Le président:** Cette question est assez technique, monsieur Saint-Julien.

**M. Saint-Julien:** Je vais vous dire pourquoi.

**Le président:** Les gens du ministère sont ici. Vous demandez s'il y a eu des saisies de salaires. Franchement je ne peux pas accepter que la question soit posée à M. Bennett. Il n'est probablement pas au courant, et M. Lefebvre non plus.

**M. Saint-Julien:** Mais qu'est-ce que je fais? Ils sont ici comme témoins. Dans mon comté, je reçois à mon bureau des autochtones qui me disent que leurs salaires sont saisis.

**Le président:** Par qui?

**M. Saint-Julien:** Par Revenu Canada.

**Le président:** Par Revenu Canada. Monsieur Lefebvre, voulez-vous répondre?

**M. Lefebvre:** Je peux répondre d'une façon générale. Les autochtones hors réserves qui doivent payer de l'impôt sont traités comme tout le monde. Si nos politiques de perception font en sorte qu'on doit percevoir des montants non payés, on va suivre le cours normal des choses. Si la personne doit payer de l'impôt, qu'elle soit autochtone ou non, elle sera assujettie à nos procédures de perception. On n'a pas de statistiques sur les autochtones dont le salaire est saisi.

**M. Saint-Julien:** Ma dernière question concerne la TPS et la Loi sur les Indiens. On a vu dernièrement dans les médias qu'il y a eu des fausses cartes. Il y a un réseau qui a distribué des cartes afin que certaines personnes obtiennent des exemptions de TPS et ainsi de suite. En ce qui concerne la TPS, quelle est la politique de votre ministère sur réserve et hors réserve?

**Mr. Bennett:** Under the policies that were announced in December with respect to Indians and the GST, it is the case that purchases made on reserve, either goods or services by natives, are not subject to the GST. Purchases made off reserve of goods and consumed or taken possession of by natives off reserve are subject to the GST. If the goods purchased off reserve are delivered by the vendor or his agent to the reserve, they are not subject to the goods and services tax. Services purchased off reserve that are primarily for the purposes of the band or the band's administration are not subject to the GST either. But purchases made on reserve by non-natives are subject to the GST.

**M. Saint-Julien:** Une personne inscrite selon la Loi sur les Indiens et qui a reçu sa carte, qui se présente dans un restaurant d'Ottawa, de Val D'or ou d'Amos peut-elle être exemptée de la TPS?

**M. Bennett:** Non.

**M. Saint-Julien:** Merci.

**Mr. Young:** Mr. Chairman, I want to come back to my point on the legislation dealing with authorizing. I think it is important, both the collection and the remittance of taxes, in that interim period after the tax proposals or the budget proposals are put before Parliament.

[Traduction]

**The Chairman:** That is quite a technical question, Mr. Saint-Julien.

**Mr. Saint-Julien:** I'll tell you why I am asking this question.

**The Chairman:** Departmental officials are here, and you are asking them whether there has been any garnishment of wages. I really cannot agree to let you put such a question to Mr. Bennett. I imagine neither he nor Mr. Lefebvre are aware of the situation.

**Mr. Saint-Julien:** Then what am I supposed to do? They are appearing before the committee as witnesses. Back in my riding, I have Natives coming to my office telling me that their wages are being garnisheed.

**The Chairman:** By whom?

**Mr. Saint-Julien:** By Revenue Canada.

**The Chairman:** I see. Mr. Lefebvre, do you care to respond?

**Mr. Lefebvre:** Well, I can only respond with a few general comments. Native people living off the reserves are required to pay income tax just like everyone else. If our policies require us to collect unpaid amounts, then we will follow the normal process to that end. If someone is required to pay income tax—whether that person is aboriginal or otherwise—he or she will be subject to the usual tax collection process. However, we do not have any statistics on native people whose wages have been garnisheed.

**Mr. Saint-Julien:** My last question relates to the GST and the Indian Act. We recently heard in the media about bogus cards that were circulating. There is apparently a network that has been distributing these cards so that people can get exemptions from GST. I would like to know what your department's policy is with respect to the payment of GST by native people on and off reserve.

**M. Bennett:** Aux termes de la politique annoncée en décembre en ce qui concerne les autochtones et le paiement de la TPS, tout produit ou service acheté par un autochtone dans la réserve n'est pas assujéti à la TPS. Par contre, tout produit ou service acheté ou consommé par les autochtones à l'extérieur des réserves y est assujéti. Si les produits achetés hors réserve sont livrés par le vendeur ou son agent à la réserve, ils ne sont pas assujettis à la taxe sur les produits et services. De même, tout service acheté hors réserve au profit de la bande, ou à des fins d'administration de la bande, n'est pas assujéti à la TPS. Mais tout ce qui est acheté dans une réserve par des non-autochtones est assujéti à la TPS.

**Mr. Saint-Julien:** I would like to know whether someone who is a status Indian under the Indian Act and has received a card to that effect will be exempt from GST if he goes into a restaurant in Ottawa, Val D'or or Amos, say?

**Mr. Bennett:** No.

**Mr. Saint-Julien:** Thank you.

**M. Young:** Monsieur le président, je voudrais en revenir à la question des lois qui autorisent le gouvernement à prendre certaines mesures. Pour moi, il est important—au niveau non seulement de la perception mais de la remise des impôts—qu'on sache exactement quelle est la situation pendant la période suivant le dépôt devant le Parlement de nouvelles propositions fiscales ou de mesures budgétaires.

[Text]

Mr. Gorbet indicated before he left that we could get some information based on the 1985 proposal by the then finance minister. I don't think we want to waste time looking at what happens elsewhere in the world. I think the Department of Finance should be in a position to provide us with some information dealing with examples that would be useful to us as opposed to just a lot of information. There should be some models that follow what happens in Canada. I think the aim would be to try to legitimize or to legislate compliance and so forth with what is going on now.

I want to make a point, Mr. Chairman, in terms of time, which is particularly why I want to come back to this. I hope we can get that fairly soon since I think it will be important for this committee to make recommendations with respect to this particular issue. Passing legislation, budget tax measures, is one thing when you have a majority government; it is another thing when you have a minority government. I believe this committee would be remiss if it didn't recognize that there may not be such easy roads ahead for finance ministers who wish to introduce various types of measures that will require both collection and remittance.

• 1030

I hope, Mr. Chairman, that we get that information fairly soon so that we can deal with it and make recommendations to our colleagues in the House.

**Mr. Bennett:** Yes, we will.

**Mr. Whittaker:** Just one clarification, Mr. Chairman, perhaps from Mr. Meyers.

On page 4 of his statement, Mr. Gorbet states:

The A-G would like to see legislation requiring Revenue Canada to administer proposed changes before Parliament has passed them, as though they were already law. Compliance with the proposals would no longer be voluntary for taxpayers. In effect, Parliament would delegate the power to enact tax law to the Minister of Finance, subject to later ratification by Parliament, perhaps within some fixed period.

Is that what the Auditor General is asking for? Could you comment on, that please?

**Mr. Meyers:** That's certainly one solution. It's probably the solution we as auditors are most comfortable with.

I guess Parliament can either instruct the government to stop collecting taxes until the legislation is actually passed, which is what the parliamentary committee that dealt with this five or six years ago seemed to prefer, or one could suggest provisional legislation to provide a legal framework for collecting taxes.

[Translation]

Avant son départ, M. Gorbet disait qu'il pourrait nous obtenir de l'information sur la proposition du ministre des Finances de 1985. Mais à mon avis, nous ne devrions pas perdre notre temps à essayer de savoir ce qu'on fait ailleurs dans le monde. Le ministère des Finances devrait être à même de nous fournir un certain nombre d'exemples concrets, qui seraient beaucoup plus utiles que toute une masse d'informations sur le sujet. Je suppose qu'on applique tout de même certains modèles au Canada. À mon sens, nous devrions essayer de rattacher une certaine légitimité au processus actuel ou encore d'obliger les contribuables, en adoptant un projet de loi à cette fin, à respecter les mesures proposées.

Je voulais ajouter, monsieur le président, au sujet du délai prévu pour la communication de cette information, que j'espère qu'on pourra l'obtenir rapidement, étant donné que le comité doit faire des recommandations sur cette question précise. C'est une chose d'adopter un projet de loi ou des mesures budgétaires quand on a un gouvernement majoritaire; c'en est une autre quand le gouvernement est minoritaire. À mon avis, le comité manquerait à son devoir s'il ne reconnaissait pas que nos futurs ministres des Finances n'auront peut-être pas autant de facilité à imposer diverses mesures en matière de perception et de remise des impôts.

J'espère, monsieur le président, qu'on pourra nous transmettre cette information très rapidement, afin que nous puissions l'étudier et faire des recommandations à nos collègues à la Chambre.

**M. Bennett:** Oui, absolument.

**M. Whittaker:** Avec votre permission, monsieur le président, j'aimerais demander un éclaircissement à M. Meyers.

À la page 4 de sa déclaration, M. Gorbet dit ceci:

Le vérificateur général voudrait voir l'adoption d'une loi exigeant que Revenu Canada administre les modifications proposées avant leur adoption par le Parlement, comme si elles avaient déjà force de loi. L'observation des propositions ne serait plus volontaire pour les contribuables. En fait, le Parlement déléguerait le pouvoir d'adopter des mesures législatives fiscales au ministre des Finances, sous réserve de ratification ultérieure par le Parlement, peut-être dans un délai déterminé.

Est-ce bien cela que demande le vérificateur général? Peut-être pourriez-vous m'éclairer là-dessus.

**M. Meyers:** Disons que c'est une possibilité parmi d'autres—et sans doute la seule qui nous satisferait, nous qui sommes les vérificateurs.

Je suppose que le Parlement pourrait demander au gouvernement de cesser de percevoir les impôts en attendant l'adoption de la loi—et c'est précisément ce que le comité parlementaire qui s'est penché sur la question il y a cinq ou six ans semblait préférer; il serait également possible d'adopter une loi provisoire pour que la perception des impôts en question soit autorisée par un texte juridique.



[Texte]

I think the Department of Finance makes a convincing case that there are many situations in which it is to both the governments' and the taxpayers' advantage to have the legislation implemented on the date it is announced. We would probably be more comfortable with that solution. I think it is really a matter of policy that this committee and Parliament have to study. If not one of those two, the third alternative I put in my opening statement was that you could condone the existing practice. The committee that dealt with this matter earlier, as I read their statement, did not condone the existing practice. They really suggested only two alternatives, that you don't collect until the legislation is passed or you have legislation that permits the collection and has some constraints on the collection of that revenue.

**Le président:** J'ai une question à poser à M. Bennett ou à M. Lefebvre. Cela touche à la deuxième question qu'on a étudiée ce matin, c'est-à-dire le droit exclusif du Parlement de taxer les Canadiens. Ce n'est pas à la bureaucratie d'utiliser ce pouvoir-là. Le ministère du Revenu national administre souvent la loi de l'Impôt sur le revenu comme si les modifications proposées avaient été adoptées par le Parlement. Dans les Comptes publics du Canada, par exemple, on a pour 1,384,348,143\$ de remises de droits, taxes et pénalités. Vous administrez souvent de cette façon la Loi sur la gestion des finances publiques, les tarifs des douanes, La Loi sur les ports et installations portuaires, etc. Il s'agit des *remission orders* qui sont remis gracieusement à des contribuables. Cela ne vous met pas un peu mal à l'aise de faire payer presque 1.4 milliard de dollars aux Canadiens sans l'autorisation du Parlement? Ce sont des remboursements que vous faites à certains Canadiens, mais ce sont des coûts pour l'ensemble des Canadiens.

**Mr. Bennett:** I don't think I have an awful lot more to add to Mr. Gorbet's statement. It is a tough call. We try to balance a number of objectives, the enforceability, the practicality of dealing with the taxpayers in an efficient way and in a way that they find, on balance, helpful, at the same time providing the government and the collection authorities with the capacity to take action, sometimes in advance of Parliament's ultimate approval to signal to taxpayers that certain types of behaviour that are inconsistent or are at the margins of the tax law are not going to be tolerated, to signal that those actions are going to be stopped on the date of announcement, and then subsequently ratified and approved by Parliament.

I would say, though, as a general proposition—and here, of course, there is no disagreement, I don't think, around the table at all—that neither Revenue Canada nor the Department of Finance assert that an announcement, or a

[Traduction]

Je crois que le ministère des Finances est tout de même assez convaincant lorsqu'il affirme que c'est souvent à l'avantage des gouvernements et des contribuables que la loi entre en vigueur à la date même où on l'annonce. Disons qu'une telle solution nous semble beaucoup plus satisfaisante. À mon avis, c'est surtout une question de politique, et le comité comme le Parlement vont devoir se pencher sur la question. Si l'une de ces deux solutions ne semble pas acceptable, la troisième possibilité dont j'ai parlé dans ma déclaration liminaire consisterait à perpétuer les pratiques actuelles à cet égard. Mais le comité qui s'est déjà penché sur la question—d'après ce que j'ai compris de son rapport—juge que la pratique actuelle est inacceptable. Il a proposé deux solutions de rechange: que le gouvernement attende l'adoption de la loi pour percevoir les impôts, ou qu'on adopte une mesure législative provisoire pour permettre au gouvernement de les percevoir dans certaines conditions bien précises.

**The Chairman:** I have a question for either Mr. Bennett or Mr. Lefebvre. It relates back to the second issue under consideration this morning, namely Parliament's exclusive right to tax Canadians. The bureaucracy has no such power. The Department of National Revenue often administers the Income Tax Act as though proposed changes had already been passed by Parliament. In the Public Accounts of Canada, the sum of \$1,384,348,143 is listed for a remission order covering various taxes and penalties. I note that your approach is similar when it comes to administering the Financial Administration Act, customs tariffs, the Public Harbours and Port Facilities Act, etc. We are talking about remission orders authorizing repayments to Canadian taxpayers. Do you not feel at all uncomfortable about forcing Canadians to pay out almost \$1.4 billion without the authorization of Parliament? These refunds that only some taxpayers receive are paid for by all Canadians.

**M. Bennett:** Je ne crois pas pouvoir ajouter grand-chose à ce qu'a déjà dit M. Gorbet. C'est évidemment une décision difficile. Nous nous efforçons toujours d'établir un équilibre entre nos objectifs, l'applicabilité des mesures envisagées dans la pratique, et la nécessité de traiter les contribuables de manière efficace et juste, tout en permettant au gouvernement et aux autorités chargées de percevoir les impôts de prendre des mesures—parfois avant d'avoir l'approbation définitive du Parlement—afin de faire comprendre aux contribuables que certaines activités qui ne sont pas tout à fait conformes aux lois fiscales ne seront plus tolérées et qu'à partir d'une certaine date, les autorités prendront les dispositions qui s'imposent, quitte à obtenir par la suite l'autorisation du Parlement.

En règle générale, cependant—et je pense bien que tout le monde est d'accord là-dessus—ni Revenu Canada ni le ministère des Finances ne prétend qu'une annonce quelconque ou le dépôt d'une motion de voies et moyens à la

[Text]

tabling, or even a ways and means motion of the House conveys any new law, conveys any rights on Revenue Canada's part or the department's part to require taxpayers to comply. That at the end of the day can only happen once Parliament has spoken and once the law is ultimately passed.

**Le président:** Dans le rapport de 1985 du vérificateur général, à la recommandation 3.57, on dit ceci:

3.57 Ministère des Finances: Décret de remise d'impôt permettant de réaliser un bénéfice, après impôt, de un milliard de dollars.

C'est la question de la Hudson's Bay Oil and Gas Company Limited. Cela a permis à cette compagnie de réaliser un bénéfice de un milliard de dollars. C'était une décision bureaucratique qui, d'après la recommandation du vérificateur général, devait être entérinée par une loi du Parlement, mais qui ne l'a jamais été.

Arrive-t-il souvent que vous fassiez des remises de cet ordre? On ne parle pas de *peanuts*, mais de un milliard de dollars.

**Mr. Bennett:** This is a very old issue.

**The Chairman:** Yes, but it is pertinent today.

**Mr. Bennett:** No, it is, in a way. There was a great deal of disagreement between the department and the Auditor General as to what exactly the implications were of that remission, where the Auditor General asserted that it cost a large amount of money, perhaps as much as \$1 billion.

It was the department's view then, and it remains the department's view, that the actual cost of the remission order was zero or close to it, because the remission order simply allowed a transaction to happen that wouldn't otherwise happen. The taxes that allegedly were owed by Dome Petroleum would never have been paid, because Dome Petroleum was bankrupt. The taxes that might have been paid would never have been paid, because the corporation would have been in bankruptcy. So there never, in our view, was a tax bill outstanding that was going to be paid.

The remission order was provided so that there would be certainty again and the ultimate amalgamation contemplated in the remission could occur. I think that was probably an issue. I am not sure if it ended up in a draw, or a clear win for the department, or a clear win for the Auditor General. But in our view, there never was any large amount of money at stake. The decision was taken to provide a remission order simply to facilitate a reorganization of Dome Petroleum at a time when its existence was in peril.

**The Chairman:** How long have you had these remission orders?

**Mr. Bennett:** Oh, I think as long as there has been a Canada.

**Mr. Lefebvre:** It was in the Financial Administration Act of 1952. I don't know before that.

**The Chairman:** Going back to Mr. Saint-Julien's question, how long have you had Indian remission orders?

[Translation]

Chambre constitue une nouvelle loi ou les habilite à obliger les contribuables à respecter les mesures proposées. Cette obligation n'existe qu'une fois que le Parlement s'est prononcé sur la mesure législative proposée en l'adoptant en bonne et due forme.

**The Chairman:** In paragraph 3.57 of the Auditor General's 1985 report, it says:

3.57 Department of Finance: Tax remission order leading to an after-tax profit of \$1 billion.

This has to do with the Hudson's Bay Oil and Gas Company Limited. The remission order referred to here allowed the company in question to make a profit of \$1 billion. That was a bureaucratic decision that the Auditor General feels should have been ratified through an act of Parliament, but never was.

Are remission orders of this kind common? We are talking about \$1 billion, which is not exactly peanuts.

**M. Bennett:** Vous soulevez une question qui remonte très loin.

**Le président:** Oui, mais elle est encore pertinente.

**M. Bennett:** Dans une certaine mesure, oui. C'est-à-dire que le ministère et le vérificateur général n'étaient pas du tout d'accord sur les conséquences de ce décret de remise, surtout que le vérificateur général prétendait qu'il avait coûté très cher, peut-être même un milliard de dollars.

Le ministère était d'avis à l'époque—et continue d'être de cet avis—que le véritable coût du décret de remise en question était de zéro, ou pas loin de zéro, étant donné qu'il a simplement permis une transaction qui n'aurait pas été possible autrement. C'est-à-dire que les impôts que devait Dome Petroleum au gouvernement n'auraient jamais été payés, puisque Dome Petroleum aurait fait faillite et n'aurait pas été en mesure de les payer. Donc, selon nous, il n'a jamais été question d'impôts impayés, que le gouvernement devait toucher à un moment donné.

Si le gouvernement a décidé de publier ce décret de remise, c'est simplement pour recréer un climat de certitude et permettre le fusionnement dont il est question dans ce décret. Je pense que c'est surtout cela qui a été la source du désaccord. Je ne sais pas quel a été le résultat définitif, c'est-à-dire si l'on considère que c'est le ministère ou plutôt le vérificateur général qui avait raison à l'époque. Mais en ce qui nous concerne, aucune somme importante n'a jamais été en jeu. La décision de publier un décret de remise a été prise simplement pour faciliter la réorganisation de Dome Petroleum à un moment où sa survie était menacée.

**Le président:** Ces décrets de remise existent depuis combien de temps au juste?

**M. Bennett:** Eh bien, depuis aussi longtemps que le Canada, me semble-t-il.

**M. Lefebvre:** Je sais qu'on en parle dans la Loi sur l'administration financière adoptée en 1952. Mais je ne peux pas vous dire si cela remonte encore plus loin ou non.

**Le président:** Pour en revenir à la question de M. Saint-Julien, depuis combien de temps existe-t-il ce décret de remise concernant les Indiens?



[Texte]

**Mr. Bennett:** The Indian remission order dates back to—

**Mr. Lefebvre:** It think it is 1983.

**Mr. Bennett:** To 1983?

**Mr. Lefebvre:** Yes.

**Mr. Bennett:** If I may, Mr. Chairman, on the question of Indian taxation, there is a great deal of uncertainty as to what ultimately should the relationship be between Indians and the taxation authorities. At the time the goods and services tax was put in place, and the rules set out for how the goods and services tax would apply to the Indian community, the government also announced a decision to establish an Indian taxation review group within the Department of Finance. The basic purpose of that group and that research that we are doing with Indians is to determine what should be the taxing relationship between Indian self-government and other levels of government. That work is well advanced and the department hopes to put out a discussion paper on that subject in the spring or early summer.

[Traduction]

**M. Bennett:** Je crois que le décret de remise concernant les Indiens remonte à . .

**M. Lefebvre:** À 1983, me semble-t-il.

**M. Bennett:** À 1983?

**M. Lefebvre:** Oui.

**M. Bennett:** En ce qui concerne la perception des impôts auprès des autochtones, monsieur le président, je vous fais remarquer qu'il y a encore beaucoup d'incertitude quand au type de relations qui devraient exister entre les autochtones et les autorités fiscales. Lors de la création de la taxe sur les produits et services et l'établissement des règles concernant le paiement de cette taxe par la communauté indienne, le gouvernement a annoncé son intention de mettre sur pied un groupe d'étude de l'imposition des autochtones au sein du ministère des Finances. L'objet de ce groupe d'étude et des recherches qu'il mène au sujet de la situation des autochtones est de déterminer quelles doivent être les relations entre les divers ordres de gouvernement et les gouvernements autochtones, une fois qu'ils seront tout à fait autonomes, du point de vue de la perception des impôts. Ces travaux sont déjà bien avancés, et le ministère espère publier un document là-dessus au printemps ou au début de l'été.

• 1040

**M. Saint-Julien:** En ce qui concerne le crédit d'impôt à la recherche scientifique, le programme de 200 millions de dollars de 1983-1984 a grimpé à 6 ou 7 milliards de dollars. Est-ce que vous avez fait des recouvrements? On sait qu'il y a eu des fraudes de 1.9 milliards de dollars. Est-ce que vous avez récupéré de l'argent avec l'équipe spéciale que vous avez mise en place?

**Mr. Bennett:** Perhaps I could ask Revenue to answer that question, Mr. Chairman.

**Mr. Robert Beith (Senior Adviser, Fiscal Policy and Technical Interpretations, Department of National Revenue):** Mr. Chairman, I can really only answer generally. We have been pursuing tax evasion cases since 1985 in the report to the Public Accounts Committee at that time. I believe there are still a number of them in the courts and at the prosecution stage. With respect to the dollars, it would be less than \$1 billion, I would imagine—perhaps more.

**The Chairman:** One thing sticks in my mind. If you have had the Indian remission order since 1983 and you're going to publish a white paper or some kind of position paper in the spring, why haven't you come to Parliament with legislation giving you the authority to put this into effect? You've had close to nine years now. What's keeping you guys? I know that's a difficult question.

**Mr. Saint-Julien:** With respect to the scientific research tax credit, we all know this program, which was expected to cost \$200 million 1983-84, ended up costing \$6 or \$7 billion. Have you actually recovered any of that money? Fraud under that program amounted to some \$1.9 billion. Have you actually recovered any of that money through the efforts of the special team put in place to that end?

**M. Bennett:** Peut-être pourrais-je demander au représentant de Revenu Canada de répondre à cette question, monsieur le président.

**M. Robert Beith (conseiller principal, Politique fiscale et interprétations techniques, ministère du Revenu national):** Monsieur le président, je ne peux répondre que d'une manière générale. En ce qui concerne les cas d'évitement fiscal relevés dans le rapport présenté au Comité des comptes publics en 1985, je peux vous dire que nos efforts se poursuivent et que bon nombre de ces cas d'évitement sont actuellement devant la justice. En ce qui concerne la somme à récupérer, j'imagine que c'est moins de 1 milliard de dollars, mais c'est peut-être davantage.

**Le président:** Je viens de penser à quelque chose. Si le décret de remise concernant les Indiens remonte à 1983, et que vous avez l'intention de publier un Livre blanc ou un document d'étude au printemps, pourquoi n'avez-vous pas déposé devant le Parlement un projet de loi qui vous habiliterait à appliquer ces mesures? Cela fait presque neuf ans, et je me demande pourquoi vous n'avez pas agi jusqu'à maintenant? Je sais que je vous pose une question difficile.

[Text]

**Mr. Bennett:** It is a difficult question, and logically one would have thought we'd be able to come to terms with this issue much sooner. I imagine that certainly had been the department's hope. One of the things, though, we have been very careful about doing is proceeding very deliberately and never without there being full consultation with the Indian community. That has taken an awfully long time.

I might say as well that the ground very recently is shifting. Exactly what the relationship is going to be between the federal government's taxing authorities and Indian self-government remains quite fluid. I would give my commitment to you, Mr. Chairman, that it's our intention to proceed as expeditiously as we can with this discussion paper.

**The Chairman:** Thank you. There being no further questions, I thank the witnesses for their very enlightening and interesting comments this morning.

The committee was going to sit on Thursday with the same witnesses, but we have more or less explored the subject-matter freely and I don't think there's a need for a meeting on Thursday with the witnesses. So we'll give you Thursday off and we may do something else here on Thursday.

Merci beaucoup.

La séance est levée.

[Translation]

**M. Bennett:** Oui, en effet, et on aurait pu s'attendre à ce que nous puissions trouver une solution beaucoup plus tôt. J'imagine que le ministère avait le même espoir. Cependant, nous avons voulu faire preuve d'une grande prudence et éviter à tout prix de faire des démarches sans consulter pleinement la communauté autochtone. C'est justement ces consultations qui ont pris énormément de temps.

Je vous ferai remarquer également que la situation évolue depuis un certain temps. Par conséquent, nous ne savons pas vraiment quels seront les rapports entre les autorités fédérales chargées de la perception des impôts et les gouvernements autochtones. Mais je vous assure, monsieur le président, que nous souhaitons publier ce document le plus rapidement possible.

**Le président:** Merci. Puisque les membres n'ont plus de questions pour nos témoins, je vais tout de suite les remercier de leur présence et de leurs commentaires très intéressants, grâce auxquels nous avons appris beaucoup de choses ce matin.

Le Comité devrait siéger jeudi pour recevoir les mêmes témoins, mais comme nous avons plus ou moins épuisé le sujet, je ne vois pas de raison de le reconvoquer jeudi. Nous vous donnons donc congé jeudi, par contre, le Comité voudra peut-être organiser autre chose pour ce jour-là.

Thank you very much.

The meeting is adjourned.

















**MAIL  POSTE**

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

**Lettermail**

**Poste-lettre**

**K1A 0S9  
Ottawa**

*If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Groupe Communication Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9*

**WITNESSES**

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

D. Lawrence Meyers, Deputy Auditor General;  
Barry Elkin, Principal, Audit Operations Branch.

*From the Department of Finance:*

Frederick W. Gorbet, Deputy Minister;  
Ian E. Bennett, Senior Assistant Deputy Minister, Tax Policy  
Branch;  
Len Farber, Director, Tax Policy—Legislation Division.

*From the Department of National Revenue:*

Denis Lefebvre, Assistant Deputy Minister, Legislative and  
Intergovernmental Affairs Branch;  
Robert Beith, Senior Advisor, Fiscal Policy and Technical In-  
terpretations.

**TÉMOINS**

*Du Bureau du vérificateur général du Canada:*

D. Lawrence Meyers, sous-vérificateur général;  
Barry Elkin, directeur principal, Direction générale des opéra-  
tions de vérification.

*Du ministère des Finances:*

Frederick W. Gorbet, sous-ministre;  
Ian E. Bennett, sous-ministre adjoint principal, Direction de  
la politique de l'impôt;  
Len Farber, directeur, Division de la législation de l'impôt.

*Du ministère du Revenu national:*

Denis Lefebvre, sous-ministre adjoint, Direction générale des  
affaires législatives et intergouvernementales;  
Robert Beith, conseiller principal, Politique fiscale et interpré-  
tations techniques.



HOUSE OF COMMONS

CHAMBRE DES COMMUNES

Issue No. 24

Fascicule n° 24

Tuesday, April 28, 1992  
Thursday, April 30, 1992

Le mardi 28 avril 1992  
Le jeudi 30 avril 1992

Chairman: Jean-Robert Gauthier

Président: Jean-Robert Gauthier

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*      *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), consideration of Paragraphs 2.54 to 2.60 of Chapter 2 (Audit Notes) of the 1991 Auditor General's Report (COSICS project)

INCLUDING:

The Seventh Report to the House

CONCERNANT:

Conformément à l'alinéa 108(3)e) du Règlement, étude des paragraphes 2.54 à 2.60 du Chapitre 2 (Notes de vérification) du Rapport du Vérificateur général pour 1991 (projet COSICS)

Y COMPRIS:

Le septième rapport à la Chambre

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature,  
1991-1992

## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Jean-Robert Gauthier

*Vice-Chairman:* Bill Casey

### Members

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

Clairette Bourque

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Président:* Jean-Robert Gauthier

*Vice-président:* Bill Casey

### Membres

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

*La greffière du Comité*

Clairette Bourque



REPORT TO THE HOUSE

Wednesday, April 29, 1992

The Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its

SEVENTH REPORT

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), your Committee again examined the disbandment of the Department of Finance's Tax Evaluation Division in light of Chapter 3 of the Auditor General's 1983 Report—Program Evaluation.

On November 1, 1991, the Public Accounts Committee tabled its second report to the House, dealing with the disbandment of the Department of Finance's Tax Evaluation Division. After hearing the officials responsible for this decision, the Committee decided to table a report in order to make known the concerns raised by the disbandment of the Department of Finance's only program evaluation unit.

At the meetings on October 8 and 10, 1991, the Department of Finance assured the Committee that the new tax measure evaluation method would operate smoothly. However, these officials maintained it would be necessary to wait and see results before judging the Department of Finance's decision. They reassured the Committee by stating that a Tax Evaluation Advisory Committee (a Department of Finance committee chaired by a Director General who occupies a staff position outside the authority hierarchy) would ensure that evaluations were conducted independently and in accordance with the rules.

The events that occurred during the examination of the disability tax credit—which are disquieting, to say the least—have incited the Public Accounts Committee to continue its examination of the Department of Finance's decision to disband its Tax Evaluation Division. Indeed, the government's response to the Committee's second report and correspondence exchanged with the Deputy Minister of Finance in recent months have not at all convinced the Committee that everything is unfolding as it should.

These recent events tend to show that the program evaluation has not been without difficulty since the Tax Evaluation Division was disbanded. The Public Accounts Committee is concerned and its members have serious questions. It does seem that problems occurred at the first occasion with the new tax measure evaluation method. The examination of the disability tax credit has confirmed exactly what the Committee feared several months ago. The Committee admits, however, that several months will still be required before it is able to judge whether the new tax measure evaluation method is working.

The Public Accounts Committee therefore recommends:

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mercredi 29 avril 1992

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

SEPTIÈME RAPPORT

En vertu de l'alinéa 108(3)e) du Règlement, le Comité a examiné de nouveau le démantèlement de la Division de l'évaluation fiscale du ministère des Finances en rapport avec le chapitre 3 du Rapport du vérificateur général pour 1983—L'évaluation de programmes.

Le 1<sup>er</sup> novembre 1991, le Comité des comptes publics présentait son deuxième rapport à la Chambre, portant sur le démantèlement de la Division de l'évaluation fiscale du ministère des Finances. Après avoir entendu les fonctionnaires responsables de cette décision, le Comité a décidé de présenter un rapport dans le but de faire connaître les préoccupations soulevées par le démantèlement de la seule unité d'évaluation de programmes au ministère des Finances.

Au cours des réunions des 8 et 10 octobre 1991, le ministère des Finances a assuré le Comité que la nouvelle façon d'évaluer les mesures fiscales fonctionnerait bien. On a soutenu, toutefois, qu'il faudrait attendre certains résultats avant de juger de la décision du ministère des Finances. On a rassuré le Comité en affirmant qu'un Comité consultatif d'évaluation fiscale (comité du ministère des Finances dirigé par un directeur général occupant un poste d'état-major indépendant de la ligne d'autorité (*staff*)) veillerait à ce que les évaluations soient faites de façon indépendante et conformément aux règles.

Les événements pour le moins inquiétants survenus lors de l'étude sur le crédit d'impôt pour personnes handicapées incitent le Comité des comptes publics à poursuivre l'examen de la décision du ministère des Finances de démanteler sa Division de l'évaluation fiscale. En effet, la réponse du gouvernement au deuxième rapport du Comité ainsi que la correspondance échangée avec le sous-ministre des Finances au cours des derniers mois sont loin d'avoir convaincu le Comité que tout va pour le mieux.

Les événements récents tendent à démontrer que l'évaluation de programmes ne se fait pas sans difficulté depuis le démantèlement de la Division de l'évaluation fiscale. Le Comité des comptes publics est préoccupé et ses membres se posent de sérieuses questions. Il semble en effet que la nouvelle façon d'évaluer les mesures fiscales a connu certains problèmes dès la première occasion. Ainsi, l'étude sur le crédit d'impôt pour personnes handicapées confirme exactement ce que le Comité appréhendait il y a quelques mois. Le Comité admet cependant qu'il faudra encore plusieurs mois avant de pouvoir juger si la nouvelle façon d'évaluer les mesures fiscales fonctionne ou pas.

Le Comité des comptes publics recommande donc :

(A) that the Auditor General examine in depth, on the Committee's behalf, the Department of Finance's new tax measure evaluation method, in light of the events that occurred during the examination of the disability tax credit, and using the evaluations called for in the Department of Finance's 1992 work plan;

(B) that he submit a detailed report to the Public Accounts Committee in early 1993.

A copy of the relevant *Minutes of Proceedings and Evidence* (Issue No. 24 which includes this Report) is tabled.

Respectfully submitted,

A) que le Vérificateur général examine à fond, au nom du Comité, la nouvelle façon d'évaluer les mesures fiscales au ministère des Finances et ce, à la lueur des événements survenus lors de l'étude sur le crédit d'impôt pour personnes handicapées et à l'aide des évaluations prévues dans le plan de travail du ministère des Finances pour 1992;

B) qu'il présente un rapport détaillé au Comité des comptes publics au début de 1993.

Un exemplaire des *Procès-verbaux et témoignages* pertinents (fascicule n° 24 qui comprend le présent rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,

*Le président,*

JEAN-ROBERT GAUTHIER,

*Chairman.*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 28, 1992

(34)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met *in camera* at 9:56 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chairman, Jean-Robert Gauthier, presiding.

*Members of the Committee present:* Eugène Bellemare, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Jack Whittaker, Douglas Young.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Richard Domingue and Michelle Salvail, Research Officers.

The Committee considered the draft of the Seventh Report.

It was agreed,—That the draft Report, as amended, be concurred in.

It was agreed,—That the Chairman present the said Report to the House.

It was agreed,—That, as per Standing Order 119 and the guidelines adopted by the House on Friday, March 27, 1992, the Standing Committee on Public Accounts broadcast in Room 253-D its meeting to be held on Thursday, April 30, 1992 at 9:00 o'clock a.m. within its study of Paragraphs 2.54 to 2.60 of Chapter 2 (Audit Notes) of the 1991 Auditor General's Report (COSICS project) for the purpose of hearing the Auditor General and witnesses from the Department of External Affairs and International Trade, the Treasury Board, the Department of National Defence and the Department of Supply and Services.

At 10:00 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, APRIL 30, 1992

(35)

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:09 o'clock a.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chairman, Jean-Robert Gauthier, presiding.

*Members of the Committee present:* Eugène Bellemare, Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Jack Whittaker.

*Acting Member present:* Don Boudria for Douglas Young.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Richard Domingue and Michelle Salvail, Research Officers.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Denis Desautels, f.c.a., Auditor General; John Adshead, Principal, Audit Operations Branch. *From the Department of External Affairs and International Trade:* Reid Morden, Under-Secretary of State for External Affairs; Garrett Lambert, Assistant Deputy Minister, Corporate Management Branch. *From the Treasury Board:* Stephen O'Connor, Director, Foreign and Defence Programs Division,

## PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 28 AVRIL 1992

(34)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à huis clos à 9 h 56, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Jean-Robert Gauthier (*président*).

*Membres du Comité présents:* Eugène Bellemare, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Jack Whittaker, Douglas Young.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Richard Domingue et Michelle Salvail, attachés de recherche.

Le Comité examine le projet du Septième rapport.

Il est convenu,—Que le projet de rapport, modifié, soit adopté.

Il est convenu,—Que le président présente le rapport à la Chambre.

Il est convenu,—Que, suivant l'article 119 du Règlement ainsi que la directive adoptée par la Chambre le vendredi 27 mars 1992, le Comité permanent des comptes publics télédiffuse les audiences qu'il tiendra dans la salle 253-D, le jeudi 30 avril, à 9 h, à l'occasion de l'étude des paragraphes 2.54 à 2.60 (projet COSICS) du Chapitre 2 (Notes de vérification) du Rapport du vérificateur général, 1991; le Comité entendra alors le vérificateur général et des témoins du ministère des Affaires extérieures et du commerce extérieur, du Conseil du Trésor, du ministère de la Défense nationale et du ministère des Approvisionnements et Services.

À 10 h, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 30 AVRIL 1992

(35)

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à 9 h 09, dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de Jean-Robert Gauthier (*président*).

*Membres du Comité présents:* Eugène Bellemare, Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Jack Whittaker.

*Membre suppléant présent:* Don Boudria remplace Douglas Young.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Richard Domingue et Michelle Salvail, attachés de recherche.

*Témoins: Du Bureau du Vérificateur général du Canada:* Denis Desautels, f.c.a., vérificateur général; John Adshead, directeur principal, Opérations de vérification. *Du ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur:* Reid Morden, sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures; Garrett Lambert, sous-ministre adjoint, Gestion ministérielle. *Du Conseil du Trésor:* Stephen O'Connor, directeur, Programmes à l'étranger et de défense, Direction des

Program Branch. *From the Department of National Defence:* Alan Pickering, Director General, INFOSEC, Communications Security Establishment. *From the Department of Supply and Services:* Peter Sorensen, Director General, Office Automation, Services and Information Systems Directorate.

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), the Committee resumed consideration of Chapter 2 of the 1991 Auditor General's Report—Audit Notes (Department of External Affairs—Paragraphs 2.54 to 2.60).

The Chairman made a statement.

The Auditor General and Reid Morden each made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

It was agreed,—That, as per Standing Order 119 and the guidelines adopted by the House on Friday, March 27, 1992, the Standing Committee on Public Accounts broadcast in Room 253-D its meeting to be held on Tuesday, May 5, 1992 at 9:00 o'clock a.m. within its study of Paragraphs 2.54 to 2.60 of Chapter 2 (Audit Notes) of the 1991 Auditor General's Report (COSICS project) for the purpose of hearing the Auditor General and witnesses from the Department of External Affairs and International Trade, the Treasury Board, the Department of National Defence and the Department of Supply and Services.

At 10:49 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Clairette Bourque

*Clerk of the Committee*

programmes. *Du ministère de la Défense nationale:* Alan Pickering, directeur général, INFOSEC, Centre de la sécurité des télécommunications. *Du ministère des Approvisionnements et Services:* Peter Sorensen, directeur général, Systèmes et services d'informatique et de bureautique.

Conformément à l'alinéa 108(3)(e) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Chapitre 2—Notes de vérification, du Rapport du vérificateur général pour 1991 (Le ministère des Affaires extérieures—Paragraphes 2.54 à 2.60).

Le président fait une déclaration.

Le vérificateur général et Reid Morden font chacun un exposé et, avec les autres témoins, répondent aux questions.

Il est convenu,—Que, suivant l'article 119 du Règlement ainsi que la directive adoptée par la Chambre le vendredi 27 mars 1992, le Comité permanent des comptes publics télédiffuse les audiences qu'il tiendra dans la salle 253-D, le mardi 5 mai, à 9 h, à l'occasion de l'étude des paragraphes 2.54 à 2.60 (projet COSICS) du Chapitre 2 (Notes de vérification) du Rapport du vérificateur général, 1991; le Comité entendra alors le vérificateur général et des témoins du ministère des Affaires extérieures et du commerce extérieur, du Conseil du Trésor, du ministère de la Défense nationale et du ministère des Approvisionnements et Services.

À 10 h 49, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*La greffière du Comité*

Clairette Bourque



[Texte]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, April 30, 1992

• 0909

**Le président:** À l'ordre!

Bienvenue au Comité des comptes publics. Nous nous réunissons ce matin pour étudier le chapitre 2 du Rapport annuel du vérificateur général du Canada. Nous examinerons avec nos témoins les problèmes mentionnés dans le suivi de vérification du ministère des Affaires extérieures, soit le Système canadien d'information et de communication protégées à accès direct, connu sous l'acronyme anglais COSICS.

COSICS stands for Canadian On-Line Secure Information and Communications System.

Le ministère des Affaires extérieures désirait mettre en place un système de télécommunications à haute sécurité à travers ses missions diplomatiques, un système qui n'existe nulle part ailleurs.

• 0910

En janvier 1987, au niveau des coûts, on parlait de 111 millions de dollars répartis sur sept ans et d'un projet en deux phases. Le contrat est alors octroyé à Fenco Engineers Inc. de Toronto, une filiale de Lavalin.

Déjà, en octobre 1987, le vérificateur général du Canada notait, et je le cite textuellement:

Le ministère a adopté une approche où les coûts et les spécifications ne sont pas tout à fait précisés avant que la mise en oeuvre ne soit bien en marche. Nous croyons que cette approche comporte de grands risques que les estimations de coûts soient dépassées.

Le vérificateur général était clairvoyant. Cinq ans se sont écoulés depuis le début du projet, et le projet décolle toujours difficilement et finira vraisemblablement par coûter très cher, probablement plus de 300 millions de dollars.

En fait, en septembre dernier, le ministère des Affaires extérieures a décidé de réorienter le projet en ajoutant cette fois une technologie plus avancée et soi-disant moins coûteuse. Cette décision a été prise à la suite de l'échec de la phase I du projet, échec constaté en avril 1991.

Le nouveau projet sera connu sous l'acronyme SIGNET, *Secure Intelligence Network* ou Système de traitement informatisé des dossiers d'immigration. Une fois complété, SIGNET englobera toutes les activités du ministère sous un même et unique réseau.

Voilà en bref la situation. Je ne parlerai pas des rebondissements juridiques impliquant la Gendarmerie royale du Canada, qui a déjà enquêté sur les allégations criminelles au niveau de la passation des contrats. Les preuves policières n'ont pas résulté en des accusations, et le dossier est clos à cet égard. Je demanderai donc aux députés d'insister davantage sur la gestion du projet, qui semble pour le moins maladroite, plutôt que sur les allégations criminelles. Jusqu'à preuve du contraire, c'est là un dossier clos pour nous.

[Traduction]

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 30 avril 1992

**The Chairman:** Order!

Welcome to the Public Accounts Committee. We are meeting this morning to study Chapter 2 of the Report of the Auditor General of Canada. With our witnesses, we will look at the problems mentioned in the follow-up to the audit on the External Affairs Department, namely the Canadian On-Line Secure Information and Communications System, otherwise known by the English acronym COSICS.

COSICS est l'acronyme anglais pour Système canadien d'information et de communication protégées à accès direct.

The Department of External Affairs wanted to implement a very secure telecommunications system throughout its diplomatic missions, a system that did not exist anywhere else.

In January 1987, the estimated cost of the project was \$111 million over seven years and it was to be implemented in two phases. The contract was awarded to Fenco Engineers Inc. from Toronto, a subsidiary of Lavalin.

As early as October 1987, the Auditor General of Canada noted, and I quote:

The department has adopted an approach where specifications and costs are not fully defined until implementation is well underway. We believe this creates a high risk that cost estimates will be exceeded.

The Auditor General foresaw the problem. The project started five years ago, is still encountering problems and will most likely end up costing much more, probably over \$300 million.

In fact, last September the Department of External Affairs decided to shift the focus of the project by adding more advanced but supposedly less costly technology. That decision was taken following the failure of the first phase of the project, which was noted in April 1991.

The new project will be known as SIGNET, the acronym for Secure Intelligence Network. Once completed, SIGNET will combine all the Department's activities into one and the same system.

That gives you an idea of the situation. I will not go into the significant legal involvement of the RCMP, which has already investigated the criminal allegations surrounding the contract awards. Police evidence did not result in any laying of charges, and that matter is closed. I will therefore ask members to focus more on the project management, which seems haphazard to say the least, rather than dwell on criminal allegations. Until there is proof to the contrary, as far as we are concerned, the matter is closed.

[Text]

Ce sur quoi il faut insister aujourd'hui, c'est sur les dizaines de millions de dollars qui ont été investis jusqu'à maintenant. Nous sommes loin des résultats escomptés à l'origine. Les Canadiens et Canadiennes n'en ont probablement pas eu pour leur argent. Pourtant, le vérificateur général du Canada sonnait l'alarme il y a quatre ans. Personne n'a réagi.

The committee must today ask some serious questions. Did Canadians get value for their money in COSICS? How can a department like External Affairs manage such a complex project for which they likely do not have the technical qualifications, the experience or the expertise? Is the situation unique to External Affairs? Are there other examples of misallocation of money in the Government of Canada?

A few days ago this committee, you will remember, was told that the Department of the Environment allegedly wasted \$50 million in an information system. The question Members of Parliament and the public ask is whether government departments can handle projects like COSICS themselves, or whether the responsibility should be given to a central agency that would have the know-how, the expertise and the experience.

Dans l'affaire COSICS, il faudra chercher à établir les rôles et les responsabilités des Affaires extérieures, du ministère des Approvisionnements et Services, du Centre de sécurité des télécommunications du ministère de la Défense nationale et du Conseil du Trésor.

Comme c'est la pratique, nous accueillons le vérificateur général du Canada et les membres de son équipe qui nous aideront à étudier le dossier. Avant de donner la parole à M. Desautels, étant donné que nous innovons quelque peu aujourd'hui, je vous donne quelques renseignements utiles.

C'est la première fois qu'un comité parlementaire siège sous la nouvelle politique voulant que les comités de la Chambre des communes soient télédiffusés. Comme vous le savez, la Chambre des communes a accepté le 23<sup>e</sup> rapport du Comité permanent de la gestion de la Chambre portant sur la diffusion des délibérations en comité. À cet effet, cette pièce ici, la pièce 253-D, a été équipée pour la diffusion des délibérations de comités. L'enregistrement intégral est mis à la disposition des médias et cette réunion sera diffusée sur la chaîne parlementaire éventuellement.

We have several witnesses from four departments. I will ask them to identify themselves as they are introduced. I will start with our Auditor General, Mr. Denis Desautels, who we all know; John Adshead, the principal of the Audit Operations Branch; and Richard Quesnel, *directeur des opérations de vérification*.

• 0915

We have with us Mr. Reid Morden, Under-Secretary of State for External Affairs, and Mr. Garrett Lambert, Assistant Deputy Minister, Corporate Management Branch, from the Department of External Affairs and International Trade. We have

[Translation]

Today we should look at the millions of dollars invested thus far. We are far from attaining the expected results. Canadians probably did not get their money's worth. Yet the Auditor General of Canada sounded the alarm four years ago. No one reacted.

Aujourd'hui le comité doit se poser des questions sérieuses. Les Canadiens en ont-ils eu pour leur argent avec le projet COSICS? Comment un ministère comme celui des Affaires extérieures peut-il gérer un projet si complexe s'ils n'ont probablement pas les qualifications techniques, l'expérience ou les compétences requises? Cette situation s'applique-t-elle uniquement au ministère des Affaires extérieures? Y a-t-il d'autres exemples de mauvaise distribution de fonds de la part du gouvernement du Canada?

Vous vous souvenez sans doute qu'il y a quelques jours ce comité a appris que le ministère de l'Environnement avait apparemment gaspillé 50 millions de dollars à l'achat d'un système informatique. Les députés et la population se sont demandé si les ministères sont en mesure de gérer eux-mêmes des projets comme COSICS, ou si on devrait en donner la responsabilité à une agence centrale qui aurait les connaissances, les compétences et l'expérience requises.

With regard to the COSICS project, the roles and responsibilities of the various players will have to be established, namely those of the Department of External Affairs, Supply and Services Canada, National Defence's Communications Security Establishment and the Treasury Board.

As per standard practice, we have invited the Auditor General of Canada and the members of his team to help us study the matter. Before giving the floor to Mr. Desautels, since we are improvising a little today, I would like to give you some useful information.

This is the first time a parliamentary committee is meeting under the new policy to televise House of Commons committee hearings. As you know, the House of Commons approved the 23rd Report of the Standing Committee on Management and Members Services which dealt with broadcasting committee proceedings. So this room, Room 253-D, was equipped to broadcast committee proceedings. The entire recording is available to the media and this meeting will eventually be broadcast on the Parliamentary Channel.

Nous avons plusieurs témoins de quatre ministères. Je vais leur demander de s'identifier lorsqu'ils sont présentés. Je commencerai par notre vérificateur général, M. Denis Desautels, que nous connaissons tous; M. John Adshead, directeur principal du bureau de vérification informatique; et M. Richard Quesnel, *director of audit operations*.

Nous accueillons également M. Reid Morden, sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures, et M. Garrett Lambert, sous-ministre adjoint, section de la gestion ministérielle du ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur. Ensuite,



[Texte]

M. Steven O'Connor, directeur de la Division des programmes à l'étranger et de la défense, secteur des Opérations gouvernementales, de la Défense et des Affaires extérieures au Conseil du Trésor. Finalement,

from the Department of National Defence we have Alan Pickering, Director General, INFOSEC, Communications Security Establishment, and from the Department of Supply and Services, Peter Sorensen, Director General, Office Automation, Services and Information Systems Directorate.

To all of you, welcome. The meeting will start with an opening statement by the Auditor General followed by the statement that was just circulated to you by our clerk. It comes from the External Affairs Department. There's no identification on the paper, but I take it you understand the paper entitled "Statement on COSICS for the Public Accounts Committee" comes to us from External Affairs.

Monsieur Bellemare, vous avez une question?

**M. Bellemare (Carleton—Gloucester):** Oui, monsieur le président.

On vient tout juste de recevoir un exposé sur COSICS à l'intention du Comité des comptes publics. Aucun auteur n'est mentionné. J'imagine que c'est à cela que vous faites allusion lorsque vous parlez de la présentation du ministère des Affaires extérieures.

**Le président:** C'est cela.

**M. Bellemare:** Est-ce que notre greffière avait demandé cet exposé?

**Le président:** La greffière me dit qu'elle avait demandé vendredi dernier s'il y avait une déclaration d'ouverture. On n'a pas eu de réponse avant il y a quelques minutes.

**M. Bellemare:** Était-ce la première fois que la greffière demandait un rapport?

**Le président:** Je pense que oui. Elle me dit que l'invitation a été envoyée il y a une semaine ou deux, mais qu'elle a demandé la déclaration vendredi et l'a reçue hier.

**La greffière du Comité:** Je l'ai demandée pour vendredi. J'ai rappelé lundi; j'ai rappelé hier, et ce n'était pas prêt. Je viens de la recevoir.

**M. Bellemare:** C'est compliqué. Est-ce que le ministère savait depuis longtemps que ses représentants devaient comparaître devant le Comité?

**Le président:** Il l'a su deux semaines avant la date de la réunion.

**La greffière:** Il l'a su il y a un mois même. Il avait alors reçu une première invitation.

**M. Bellemare:** Je n'apprécie pas recevoir des rapports à la dernière minute. Ce ministère est censé avoir des experts. Je trouve qu'une telle institution insulte le Parlement en envoyant un rapport à la dernière minute.

**Le président:** De toute façon, l'exposé est maintenant devant nous, et on écouterait ce que M. Morden et ses amis ont à nous dire.

[Traduction]

Mr. Steven O'Connor, Director of the Foreign and Defence Programs Division, Government Operations, Defence and External Affairs Sector of Treasury Board. Lastly,

du ministère de la Défense nationale, nous accueillons Alan Pickering, directeur général, INFOSEC, Centre de la sécurité des télécommunications, et du ministère des Approvisionnements et Services, M. Peter Sorensen, directeur général, Direction générale des systèmes et services d'informatique et de bureaucratie.

Bienvenue à tous. Nous commencerons la réunion par une déclaration liminaire du vérificateur général suivie d'une déclaration qui vient de vous être distribuée par notre greffier. Elle provient du ministère des Affaires extérieures. Ce document ne porte aucune identification, mais vous comprendrez que le document intitulé «Exposé sur COSICS à l'intention du Comité des comptes publics» nous provient du ministère des Affaires extérieures.

Mr. Bellemare, you have a question?

**Mr. Bellemare (Carleton—Gloucester):** Yes, Mr. Chairman.

We've just received a Statement on COSICS for the Public Accounts Committee. No author is mentioned. I imagine that that's what you are alluding to when you talk about the presentation by the Department of External Affairs.

**The Chairman:** That's right.

**Mr. Bellemare:** Had our clerk requested this statement?

**The Chairman:** The clerk tells me that last Friday, she had asked the Department whether there would be an opening statement. We did not receive an answer until a few minutes ago.

**Mr. Bellemare:** Was that the first time the clerk required a report?

**The Chairman:** I think so. She tells me that the invitation was sent a week or two ago, but she requested the statement on Friday and received it yesterday.

**The Clerk of the Committee:** I requested it for Friday. I called back on Monday; I called back yesterday and it wasn't ready. I've just received it.

**Mr. Bellemare:** This is complicated. Has the Department known for some time that its officials would have to appear before the Committee?

**The Chairman:** The Department knew this two weeks before the date of the meeting.

**The Clerk:** It was informed a month ago, in fact. That's when it received the initial invitation.

**Mr. Bellemare:** I don't appreciate receiving reports at the last minute. The Department is supposed to have experts on staff. I feel that an institution like that is insulting Parliament by sending a report at the last minute.

**The Chairman:** In any event, the statement is before us now and we will listen to what Mr. Morden and his friends have to say.

[Text]

Monsieur Desautels, vous avez la parole.

**M. Denis Desautels, f.c.a. (vérificateur général du Canada):**  
Merci, monsieur le président.

Comme vous l'avez dit tout à l'heure, nous sommes ici aujourd'hui pour discuter des problèmes mentionnés dans notre vérification de suivi du Système canadien d'information et de communication protégées à accès direct, aussi connu sous le nom de COSICS.

Notre examen, que nous avons complété en août 1991, a révélé que, même s'il y avait en place un système qui fonctionnait, le COSICS accusait au moins deux ans de retard et que ce système avait été occasionnellement utilisé pour la transmission de communications protégées même s'il n'était pas certifié alors pour de telles communications.

Les logiciels de traitement de texte et de traitement de données qui font partie de ce système remontent au début du projet et ne sont pas aussi conviviaux ou faciles à utiliser que les produits maintenant disponibles.

Nous n'avons trouvé aucune preuve que les économies en années-personnes, sur lesquelles le financement du projet était fondé au moins en partie, se matérialiseraient.

Nous avons aussi constaté que le ministère ne possédait pas les connaissances en gestion pour la mise sur pied d'un système d'une telle complexité. Nous avons reconnu toutefois que le ministère a pris la bonne décision en n'amorçant pas la phase II.

• 0920

À l'origine, les travaux devaient prendre fin en septembre 1989. À la fin de notre vérification, c'est-à-dire en août 1991, le ministère, qui avait alors dépensé 53 millions de dollars, était doté d'un système partiel, mais il attendait toujours que l'entrepreneur lui livre la portion du système qui devait en permettre l'utilisation pour les communications protégées. Depuis la fin de notre vérification, le ministère nous a fait savoir qu'il a obtenu une certification provisoire pour transmettre des communications protégées sur COSICS. Nous n'avons pas encore vérifié cette activité.

Le ministère des Affaires extérieures a renoncé à 114 années-personnes en prévision des économies envisagées sur le plan du personnel. Une fois la première phase du projet réalisée aux États-Unis, on s'est aperçu que les économies liées au COSICS seraient minimales.

Nous avons, à l'origine, exprimé des inquiétudes au sujet du COSICS. En 1987, nous avons indiqué que le ministère des Affaires extérieures avait adopté une démarche où les spécifications et les coûts du projet ne pourraient pas être tout à fait précisés avant que la mise en oeuvre du projet ne soit bien en marche. À notre avis, une telle façon de faire comportait de grands risques que les estimations de coûts soient dépassées et que les économies prévues ne soient pas réalisées.

On a follow-up audit in 1989 we found that the initial departmental cost estimates for phase one increased from \$28.8 million to \$50 million on receipt of tenders, and similarly, total project estimates increased from \$111 million

[Translation]

Mr. Desautels, you have the floor.

**Mr. Denis Desautels, F.C.A. (Auditor General of Canada):**  
Thank you, Mr. Chairman.

As you said earlier, we are here today to discuss some of the issues identified in our follow-up audit of External Affairs' Canadian On-Line Secure Information and Communications System, otherwise known as COSICS.

Our examination, which was completed in August of 1991, revealed that although there was a working system in place, COSICS was at least two years late in completion and that it was used on occasion for secure communication when not certified for such communications.

Word and data processing application software for this system date back to the early days of the project and are not as user-friendly as currently available products.

We found no evidence that the expected saving in person-years that the project funding was partly based on would materialize.

We also noted that the Department did not have the management expertise to implement a system of this complexity. We did however recognize that the Department made the right decision in not proceeding with Phase II.

The initial projected completion date was September 1989. At the end of our audit, after expenditures of \$53 million, the department had a partial working system but was still waiting for the contractor to deliver the portion to make it secure for classified communications. Since the completion of our audit, the department has told us it has achieved interim accreditation for COSICS to carry classified communications. We have not audited this activity.

External Affairs gave up 114 person-years in anticipation of projected personnel savings. Once the first phase of the system was installed in the United States, it was realized that the COSICS related savings would be minimal.

We initially raised concerns about COSICS in 1987. We commented that External Affairs had adopted an approach whereby specifications and costs would not be fully defined until the project was well under way. We believed this created a high risk that cost estimates would be exceeded and that predicted savings might not be realized.

Au cours d'une vérification subséquente, effectuée en 1989, nous avons constaté que les coûts estimatifs initiaux du ministère, pour la phase 1, étaient passés de 28.8 millions à 50 millions de dollars, dès réception des soumissions, et que



[Texte]

to \$208.6 million. We again reported that there was a risk of further cost increases and again expressed concern that a portion of the expected savings in person-years would not be fully realized.

Project revisions of March 1991 showed that phase I estimated expenditures were then \$56 million. Departmental officials have recently informed us that they have completed phase I for \$55 million, an amount that does not provide for the possible payment of outstanding contractor claims. I wish to remind the committee that our audit did not include a review of the contract award process, as that had already been addressed by the Marin commission, the Department of Supply and Services, and the Royal Canadian Mounted Police.

I hope today's discussion on the lessons learned in the COSICS project will emphasize the importance of sound project planning, cost estimation and project management required for developing such significant information systems in government.

Your committee may wish the department to explain how it intends to manage the continuation of what is now known as SIGNET, or the secure integrated global network. This expanded program represents a planned investment of an additional \$258 million over the next five years, beyond the \$55 million spent to March 1992. Under current estimates, linking and automating the missions will cost in excess of \$300 million.

While we have not audited SIGNET, from our initial review of the Treasury Board submission we are pleased to note that the department has now adopted a comprehensive information technology strategic plan. External Affairs has informed our office that since our audit, a number of steps have been taken to strengthen its ability to implement this strategic plan. This committee may wish to ask External Affairs to explain this plan and the steps. We will continue on our part to monitor future developments in the SIGNET project, and the review is planned for early 1993.

Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Desautels.

Now we will go to Mr. Morden.

**Mr. Reid Morden (Under-Secretary of State for External Affairs, Department of External Affairs and International Trade):** Thank you, Mr. Chairman. The maintenance and expansion of a global Canadian presence in a very complex and—I think we could all agree—multi-polar world is an expensive undertaking. Costs often rise faster than resources, particularly in an area of continuing government austerity.

[Traduction]

de la même façon, les coûts estimatifs du projet étaient passés de 111 à 208.6 millions de dollars. Encore une fois, nous avons souligné le risque de nouvelles augmentations des coûts et nous avons exprimé nos réserves quant à l'économie prévue en années-personnes.

Les modifications apportées au projet, en mars 1991, ont montré que les dépenses estimatives pour la phase 1, non les coûts, étaient de 56 millions de dollars. Les représentants du ministère nous ont informés récemment qu'ils ont achevé la phase 1 pour la somme de 55 millions de dollars, somme qui ne comprend pas les réclamations d'entrepreneurs que le ministère pourrait avoir à payer éventuellement. Je tiens à souligner que notre vérification n'a pas comporté d'examen du processus d'adjudication des contrats étant donné que cette question avait déjà été traitée par la commission Marin, par le ministère des Approvisionnements et Services et par la Gendarmerie royale du Canada.

J'espère que nos discussions d'aujourd'hui sur les leçons apprises dans le cadre du projet COSICS montreront que la mise au point de systèmes informatiques aussi importants au sein du gouvernement exige une bonne planification, une estimation juste des coûts et une saine gestion.

Votre comité voudra peut-être que le ministère explique comment il entend gérer la suite du projet, qui porte désormais le nom de SIGNET, c'est-à-dire Réseau mondial intégré des communications protégées. Ce programme élargi représente un investissement supplémentaire de 258 millions de dollars au cours des cinq prochaines années, ce qui vient s'ajouter aux 55 millions de dollars déjà dépensés jusqu'en mars 1992. D'après les estimations actuelles, l'interconnexion et l'automatisation des missions coûteront plus de 300 millions de dollars.

Nous n'avons pas vérifié le projet SIGNET, mais, selon notre examen initial de la présentation au Conseil du Trésor, nous sommes heureux de constater que le ministère a adopté un plan stratégique d'informatique intégré. Les Affaires extérieures ont informé le bureau que, depuis notre vérification, un certain nombre de mesures ont été prises pour renforcer sa capacité de mettre en oeuvre ce plan stratégique. Le comité voudra peut-être demander au ministère qu'il apporte des explications à propos du plan et de ces mesures. Nous continuerons à suivre de près l'évolution du projet SIGNET. Un examen est prévu pour le début de 1993.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Desautels.

Monsieur Morden, vous avez la parole.

**M. Reid Morden (sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures, ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur):** Merci, monsieur le président. Le ministère sait depuis longtemps que maintenir et accroître la présence du Canada dans un monde qui est, vous en conviendrez, multipolaire et de plus en plus complexe est une entreprise onéreuse. Dans un contexte d'austérité budgétaire constante, les coûts continueront probablement de s'accroître plus rapidement que les ressources.

[Text]

[Translation]

• 0925

For example, last year alone the Department of External Affairs and International Trade had to make some very hard programming choices. It cut 460 positions from its organization charts and reduced its annual expenditures by almost \$40 million. I might note that during the period from 1988 to 1991 the Department absorbed workload increases and/or enforced reductions of some 640 person years and over \$140 million.

Étant donné que le Ministère doit faire sa part pour réduire les dépenses du gouvernement, deux solutions seulement s'offrent à lui: réduire ses dépenses, ce qui aurait un effet négatif sur sa mission, ou contenir les coûts par une amélioration de la productivité. Si certaines réductions des dépenses ont été et seront évitables, nous avons décidé d'accroître au maximum les avantages de l'amélioration de la productivité et d'utiliser la technologie de l'information dans le cadre de notre stratégie.

Therefore, in 1986 the Canadian On-Line Secure Information and Communications System, or COSICS, as you've explained, Mr. Chairman, was conceived to provide a secure global desk-top to desk-top messaging system. It was designed to eliminate the very labour-intensive handling of messages that was required by the aging teletype-based cryptographic communications system. It was estimated, or projected I should say, that there would be a saving of 155 person years if the COSICS project were to be fully deployed worldwide.

The early estimate of the overall cost of the project was indeed \$111 million. However, when initial tenders were received, all three bidders proposed similar technologies, and the lowest price bid was \$208 million. Therefore, the department went back to the Treasury Board to seek its approval for the higher cost level, and this was received.

Only then was the low bid accepted and the contract signed. With Treasury Board approval, some work was also moved between phase I and phase II together with associated funding, so that the approved budget for phase I was \$56.2 million. Phase I is now complete and has cost about \$55 million, or approximately a million dollars less than planned.

COSICS was an ambitious undertaking. It was designed to be an all-in system, filling a wide variety of tasks. The project certainly experienced significant challenges, seeking satisfactory solutions to very complex technical requirements. Nevertheless, while phase I is formally some 30 months behind schedule, in fact the system has been up and running and has been the department's unclassified North American communications system for over two years, linking more than 1,100 users in headquarters and our missions in the United States.

I should also add, as Mr. Desautels has alluded to, that COSICS is now formally accredited for both unclassified and classified traffic and, with all 890 of the contract deliverables—the work to be done under the contracts—having been signed off, can truly therefore be said to be finished.

Par exemple, l'an dernier seulement, le ministère a dû prendre des décisions difficiles en ce qui concerne ses programmes, éliminant 460 postes et réduisant ses dépenses annuelles de près de 40 millions de dollars. Je signalerais qu'entre 1988 et 1991, le ministère a absorbé une augmentation de la charge de travail ou des réductions forcées de personnel représentant quelque 640 années-personnes et plus de 140 millions de dollars.

This need for the Department to do its share in reducing the overall cost of Government leaves only two choices: retrenchment with a deleterious impact on its mission; or cost containment through productivity improvement. While some retrenchment has been and will be inevitable, we have chosen to maximize the advantages of productivity improvement, and to use information technology as an integral part of our strategy.

C'est ainsi qu'en 1986, la Réseau canadien d'information et de communication protégées à accès direct (COSICS) a été conçu pour la transmission de messages entre ordinateurs de bureau. Il s'agissait d'éliminer le traitement des messages au moyen du système de communication cryptographique fondé sur les téléimprimeurs, qui nécessitait beaucoup de main-d'oeuvre. Une fois déployé dans le monde entier, COSICS, ajouté à des mécanismes d'accroissement de la productivité, devait, estimait-on ou projetait-on, permettre d'économiser 155 années-personnes.

Le coût du projet était estimé initialement à 111 millions de dollars. Toutefois, les trois entreprises qui ont répondu à l'appel d'offres proposaient des systèmes semblables et la plus basse soumission était de 208 millions de dollars. Par conséquent, le ministère a de nouveau demandé l'approbation du Conseil du Trésor pour cette somme, et l'a reçue.

Ce n'est qu'alors que la soumission la plus basse a été acceptée et le contrat signé. Avec l'approbation du Conseil du Trésor, certaines tâches liées à la phase II ont été transférées à la phase I, avec le financement qui y était lié, de sorte que le budget approuvé pour la phase I était de 56,2 millions de dollars. La phase I est maintenant terminée et a coûté quelque 55 millions de dollars, soit environ 1 million de moins que prévu.

COSICS était une entreprise ambitieuse. Le système était conçu comme un système complet devant remplir un grand nombre de tâches. Même s'il était à la fine pointe de la technologie, le projet a connu des retards importants dus à la nécessité de trouver des solutions satisfaisantes à des exigences techniques complexes. Toutefois, bien que la phase I soit officiellement en retard de 30 mois, COSICS est maintenant opérationnel et sert de système de transmission des communications non classifiées en Amérique du Nord depuis plus de deux ans, reliant plus de 1,100 utilisateurs à l'administration centrale et dans les missions du ministère aux États-Unis.

J'ajouterais, comme y a fait allusion M. Desautels, que COSICS est maintenant officiellement accrédité pour les communications tant non classifiées que classifiées et comme les 890 contrats ont été signés, on peut vraiment dire que sa mise sur pied est terminée.



[Texte]

COSICS a maintenant atteint tous les principaux objectifs liés à la conception et il fait partie intégrante de l'infrastructure du Ministère en matière de technologie de l'information.

One of the COSICS benefits to which Mr. Desautels has referred was to have been savings in personnel. In fact, sir, as part of its contribution to costs, the department returned 114 person years to the Treasury Board. Since they were, if I might say, paid in advance and even though a good percentage were support staff and word-processing operators, it is in fact difficult to determine whether those same person years were the real savings. However, as I mentioned a few minutes ago, COSICS has enabled the department to absorb considerable workload increases without new resources.

• 0930

Despite confidence in the ultimate success of COSICS, the department was well aware other technologies were advancing rapidly. I think everyone will be aware of the exponential rate of change in the informatics field. The concept of open systems that were independent of any single vendor was very attractive and clearly had become more cost-effective. Employees were also pressing for ever more computing power and flexibility in order to accelerate productivity gains. Altogether there was a compelling case to look at alternatives.

The alternatives in fact proved extraordinarily attractive. As I noted, COSICS was built to a budget. Though that budget was very large, it was still inadequate for the task. Thus, even when complete, only 60% of the department's knowledge workers would have had COSICS terminals. Now, using newer equipment and software, we would be able to make up for lost time, put terminals on everyone's desk and have an open system that can take advantage of new developments as they arise.

In these circumstances, we decided not to proceed with phase two of the COSICS project. With the lessons learned from phase I, instead we developed SIGNET, an approach based on personal computers and local area networks. The SIGNET project was approved in principle by the Treasury Board last October as part of the department's long-range informatics capital program.

SIGNET is based on off-the-shelf products to avoid both the costs and the risks associated with custom development and to allow it to access new technologies as they become available. With the original funding provided for COSICS, SIGNET will provide PCs to the entire staff of the department in three years versus only 60% in six years under COSICS. It will also provide greater functionality.

Pour éviter certains des problèmes auxquels nous avons fait face dans l'exécution du projet COSICS, nous avons mis au point une structure destinée à faire en sorte que chaque élément du programme ainsi que le système intégré soient gérés en fonction de plusieurs considérations dont les projets, la technologie, la rentabilité et l'acceptation par les utilisateurs.

[Traduction]

The project has now achieved all major design objectives and COSICS is functioning as an integral part of the departmental information technology infrastructure.

COSICS devait, entre autres avantages, et M. Desautels l'a mentionné, permettre des économies de personnel. En fait, dans le cadre de sa contribution aux coûts, le ministère a retourné 114 années-personnes au Conseil du Trésor. Puisqu'elles ont été payées à l'avance, et bien qu'un pourcentage important de ces 114 années-personnes représentait des employés de soutien et des opérateurs de machine de traitement de texte, il est difficile de déterminer si ces mêmes années-personnes ont été en fait économisées. Toutefois, COSICS a permis au ministère d'absorber une augmentation considérable du volume de travail sans nouvelles ressources.

S'il était certain que COSICS serait une réussite, le ministère était tout à fait conscient que d'autres technologies se développaient rapidement. En effet, personne n'ignore que dans le secteur de l'informatique le rythme des progrès est vertigineux. Le concept de systèmes ouverts qui n'étaient plus liés à un vendeur unique était très intéressant et manifestement rentable. En outre, les employés réclamaient une puissance de calcul et une flexibilité plus grandes afin d'accélérer les gains de productivité. Dans l'ensemble, il existait un argument solide pour que d'autres options soient examinées.

Ces autres options se sont avérées extrêmement attrayantes. Comme je l'ai mentionné plus haut, COSICS s'est vu accorder un budget qui, s'il était considérable, n'était pas suffisant compte tenu de la tâche à accomplir. Par conséquent, même une fois le système en place, 60 p. 100 seulement des employés du ministère auraient des terminaux. Or, en utilisant du matériel et des logiciels plus récents, nous pouvions rattraper le temps perdu et mettre un terminal sur le bureau de chaque employé dans le cadre d'un système indépendant qui pourrait s'adapter à de nouveaux développements.

Dans ces circonstances, nous avons donc décidé de ne pas entreprendre la phase II de COSICS et, étant donné l'expérience acquise, de recourir plutôt au concept SIGNET, fondé sur les ordinateurs personnels et les réseaux locaux. Le projet SIGNET a été approuvé en principe par le Conseil du Trésor en octobre dernier dans le cadre du Plan d'automatisation à long terme du ministère.

SIGNET repose sur des produits d'emploi courant, ce qui permet d'éviter tant les coûts que les risques liés à l'élaboration d'un système sur mesure et d'adapter le système aux changements technologiques. Dans les limites du budget affecté originalement à COSICS, SIGNET fournira des ordinateurs personnels à tous les employés du ministère en trois ans, alors que le COSICS n'en a procurés qu'à 60 p. 100 des employés en six ans. En outre, il fournira une plus grande fonctionnalité.

To avoid some of the challenges we faced in the COSICS project, we also developed an oversight structure to ensure that each program component as well as the integrated system are managed from the several perspectives of projects, technology, cost-effectiveness, and user-acceptance.

[Text]

For the foreseeable future, COSICS will be an integral component of SIGNET and will provide for the classified processing and messaging requirements of headquarters and missions in the United States for several years. The return on the investment in COSICS will be substantial, and the project will be fully justified. It is doing what it is designed to do, it came in under budget, and its only major failing has been the delay in certification for classified processing.

I don't want to minimize the challenges and problems along the way, but I think frankly, sir, it is fair to say COSICS did indeed provide value for money to the taxpayer.

Thank you, sir.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Morden. Just as a matter of clarification, did you get your licence, when did you get it, and who gave it to you?

**Mr. Morden:** The accreditation was agreed to on April 27.

**Mr. Boudria (Glengarry—Prescott—Russell):** Is that yesterday?

**The Chairman:** No, this is April 30. So it's very recent.

**Mr. Morden:** Yes, people have been continuing to work on the residual problems related to the accreditation and then finally achieved a level that permitted a sign-off in full accordance with the government security policy.

**The Chairman:** You alluded to the delay being a major failing in this department. Is it just coincidental

que vous ayez obtenu votre licence le 27 et que vous comparaisiez devant le Comité le 30, ou si c'est une chose qui devait évoluer de cette manière? C'est un dossier qui me paraît un peu suspect.

**Mr. Morden:** Sir, I have been in my current position for six months. One of the first briefings I received on arrival in the department was the situation report on this particular project. The remaining problems on the security side were outlined to me at that time. In subsequent up-dates over the last six months they have continued to be narrowed. Indeed, they have finally come to the point where people have been able to sign it off.

• 0935

**The Chairman:** Who gave you the licence? Who approved the licence?

**Mr. Morden:** Perhaps Mr. Lambert would go into the details.

**Mr. Garrett Lambert (Assistant Deputy Minister, Corporate Management Branch, Department of External Affairs and International Trade):** Mr. Chairman, the accreditation and certification policy involved consultations with all of the government's security agencies. You have representatives from CSE here, but RCMP, CSIS, DND and others were involved. The recommendation came forward from our security branch in the department, signed off by our

[Translation]

Pour l'avenir prévisible, COSICS fera partie intégrante de SIGNET et répondra pendant plusieurs années aux besoins de l'administration centrale et des missions aux États-Unis en matière de traitement des renseignements classifiés et des messages. COSICS sera rentable, et l'investissement totalement justifié. Le système fait ce qu'il devait faire et il a été mis en place à un coût inférieur au budget accordé. Le seul problème a été le retard dans l'accréditation du système pour le traitement des renseignements classifiés.

Sans vouloir minimiser les défis et les problèmes rencontrés en cours de route, je crois qu'il est juste de dire, monsieur, que les contribuables en ont pour leur argent avec COSICS.

Merci, monsieur.

**Le président:** Merci, monsieur Morden. Une précision: est-ce que vous avez obtenu votre accréditation? Quand l'avez-vous eue et qui vous l'a donnée?

**M. Morden:** L'accréditation a été approuvée le 27 avril.

**M. Boudria (Glengarry—Prescott—Russell):** Vous voulez dire hier?

**Le président:** Non, nous sommes le 30. C'est tout de même récent.

**M. Morden:** Effectivement, nous avons continué à travailler à la solution des derniers problèmes liés à l'accréditation et, finalement, nous sommes parvenus à un niveau de conformité à la mesure des politiques de sécurité du gouvernement.

**Le président:** Vous avez dit que ce retard avait constitué une des principales difficultés. Est-ce que c'est une simple coïncidence

the fact that your licence was granted on the 27th and you are appearing before the Committee on the 30th, or is it in the order of things? To me, this is slightly suspicious.

**M. Morden:** Monsieur, j'occupe mon poste actuel depuis six mois. Lorsque je suis arrivé au ministère, une des premières informations qui m'a été communiquée portait sur ce projet et, à cette occasion, on m'a fait part des problèmes de sécurité qui restaient à régler. Pendant les six mois qui ont suivi, ces problèmes ont été résolus les uns après les autres. En fait, le moment est finalement venu où il a été possible d'approuver le système.

**Le président:** Qui vous a donné l'accréditation? Qui l'a approuvée?

**M. Morden:** M. Lambert pourra peut-être vous donner des détails.

**M. Garrett Lambert (sous-ministre adjoint, section de la gestion ministérielle, ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur):** Monsieur le président, la politique d'accréditation et de certification prévoit des consultations avec tous les organismes de sécurité du gouvernement. Vous avez ici des représentants du CSC, mais la GRC, le SCRS, la Défense nationale, entre autres, ont également un rôle à jouer. C'est notre direction de la sécurité au ministère qui a



[Texte]

EDP security adviser to the under-secretary. I'm sorry; that's electronic data processing. It was ultimately signed off by Mr. Morden on the 27th.

**The Chairman:** As usual, we'll go around, and take questions from the members. You have ten minutes. We'll start with Mr. Boudria.

**Mr. Boudria:** In your statement, Mr. Morden, you say phase I is now complete and it has cost \$1 million less than planned. Wasn't the plan to spend \$28.8 million?

**Mr. Lambert:** Mr. Chairman, there is a process before contracts are signed that encompasses a series of estimates. The \$28.8 million was approved by the Treasury Board for project definition. The \$111 million was approved as an estimate for the overall project before any bids had been received. When the bids were received, the lowest bidder was approximately \$208 million. At that stage, we went back to ministers of the Treasury Board and asked them whether they would allow us to proceed at that price. They did so, and they set a budget of \$50 million for phase I.

Subsequent to that, we went back to ministers again and asked them for their permission to move some work between phase one and phase two, with the associated budgets, so that the final approved cost and budget for phase one was \$56.2 million.

**Mr. Boudria:** Initially, it was \$28.8 million, was it not?

**Mr. Lambert:** That was not the amount planned, Mr. Boudria. It was—

**Mr. Boudria:** You mean it wasn't planned?

**Mr. Lambert:** It was the guesstimate—

**Mr. Boudria:** "Guesstimate"?

**Mr. Lambert:** It was the guesstimate at the first stage of going to ministers and asking ministers whether we could proceed to define the project and get much better and more accurate figures to determine what the final costs were likely to be so a budget could be established.

**Mr. Boudria:** Now, you say you moved some of the work from phase one to phase two.

**Mr. Morden:** We moved it the other way.

**Mr. Lambert:** We've done it, in fact, in both directions.

**Mr. Boudria:** I want to make that clear now. I seem to be hearing Mr. Lambert say yes and Mr. Morden say no. Which is it?

**Mr. Lambert:** It's both.

**Mr. Boudria:** Can you understand that, Mr. Chairman?

**The Chairman:** What?

**Mr. Lambert:** Mr. Boudria, when we got into the project and we looked at how to implement a project like this in 125 locations around the world, it became clear some of the work that was to be done in phase two would be more cost-

[Traduction]

formulé la recommandation et celle-ci a été transmise au sous-secrétaire par notre conseiller en matière de sécurité informatique. En fin de compte, c'est M. Morden qui a signé le 27.

**Le président:** Comme d'habitude, nous allons faire le tour et écouter les questions des députés. Vous avez dix minutes chacun et nous allons commencer par M. Boudria.

**M. Boudria:** Monsieur Morden, vous dites que la phase 1 est maintenant terminée et qu'elle a coûté un million de dollars de moins que prévu. Est-ce qu'on n'avait pas l'intention de dépenser 28,8 millions de dollars?

**M. Lambert:** Monsieur le président, avant de signer des contrats, on effectue une série d'estimations. Les 28,8 millions de dollars ont été approuvés par le Conseil du Trésor à l'étape de la définition du projet. Il y a eu 111 millions de dollars qui ont été approuvés avant l'arrivée des offres, c'était une estimation globale du projet. Lorsque les offres nous sont parvenues, la plus faible s'élevait à environ 208 millions de dollars. Nous sommes donc allés revoir les ministres du Conseil du Trésor et nous leur avons demandé si, à ce prix-là, nous avions l'autorisation. Il nous ont donné cette autorisation et fixé un budget de 50 millions de dollars pour la phase 1.

Par la suite, nous sommes retournés devant les ministres pour leur demander la permission de déplacer une partie des travaux entre les phases 1 et 2, de déplacer les budgets associés à ces travaux, et après ces ajustements, le coût final approuvé pour la phase 1 était de 56,2 millions de dollars.

**M. Boudria:** Mais au départ, c'était 28,8 millions de dollars, n'est-ce pas?

**M. Lambert:** Ce n'était pas la somme prévue, monsieur Boudria, mais bien. . .

**M. Boudria:** Vous voulez dire ce n'était pas prévu?

**M. Lambert:** C'était une estimation au pifomètre.

**M. Boudria:** «Au pifomètre»?

**M. Lambert:** Une estimation à vue de nez qui nous a servi au début lorsque nous avons demandé aux ministres si nous étions autorisés à définir le projet, à trouver des chiffres plus précis pour déterminer les coûts définitifs et établir un budget.

**M. Boudria:** Vous me dites que vous avez déplacé une partie des travaux de la phase 1 à la phase 2.

**M. Morden:** L'inverse.

**M. Lambert:** En fait, nous avons fait des ajustements dans les deux sens.

**M. Boudria:** Je veux aller au fond de cette affaire. J'ai l'impression que M. Lambert répond oui et M. Morden non. De quoi s'agit-il?

**M. Lambert:** Les deux.

**M. Boudria:** Est-ce que vous comprenez, monsieur le président?

**Le président:** Quoi?

**M. Lambert:** Monsieur Boudria, quand nous avons amorcé ce projet, nous nous sommes interrogés sur les moyens de le mener à bien dans 125 endroits dans le monde entier et nous avons conclu que certains travaux seraient plus

[Text]

effective were it moved into phase one and vice versa. So, through the process of contract amendment, each of which went through the Treasury Board, some of the work was moved back and forth. The final budget for phase one, approved by ministers, was \$56.2 million.

**Mr. Boudria:** I wonder if I should ask if there was a greater proportion moved from phase one to phase two than there was moved from phase two to phase one.

**Mr. Lambert:** There was \$6.2 million.

**Mr. Boudria:** From which direction was it moved?

**Mr. Lambert:** It was moved from phase two to phase one.

**Mr. Boudria:** How much was moved from phase one to phase two?

**Mr. Lambert:** I can't answer that at the moment. I think it was \$3 or \$4 million, but I don't know for sure.

**Mr. Boudria:** You say about \$3 or \$4 million. When you say what you have now links 1,100 users in headquarters and in the U.S. missions, that doesn't tell me. . . Eleven hundred users, does that mean people who actually access the system?

**Mr. Lambert:** That's correct.

**Mr. Boudria:** How many missions are there?

**Mr. Lambert:** There are 13 missions in the United States in terms of consulates general and the embassy, the embassy being the 14th. There are another 26, I think, satellite offices.

**Mr. Boudria:** They are on the system.

**Mr. Lambert:** Yes, sir.

**Mr. Boudria:** So, so far this system links 39 different offices.

• 0940

**Mr. Lambert:** That's right, but it's a desk-top to desk-top system, so you have to count the number of people who are actually—

**Mr. Boudria:** Yes, but we're linking 39 different offices with this system so far.

**Mr. Lambert:** With headquarters, yes.

**Mr. Boudria:** Now I want to ask about some of the contracts.

When the services of Fenco were terminated—I guess we can't ask some things about that—it was the subject of an investigation. There might still be one of a different nature at the present time, so we'll stay clear from some of those things. When its services were terminated did you hire a consulting company to advise you about making recommendations to cancel this group and, if so, who were they?

**Mr. Lambert:** No, sir, we did not, but in February of last year, when we decided that we needed to look seriously at alternative technologies, we did hire a company, the name of which is Rivera Hartling, that had worked with the

[Translation]

rentables s'ils étaient effectués dans la phase 1 au lieu de la phase 2 et vice versa. Nous avons donc modifié les contrats et chacune de ces modifications a été soumises au Conseil du Trésor qui nous a autorisés à déplacer certains travaux d'une phase à l'autre. Le budget final, le budget approuvé par les ministres pour la phase 1 s'est élevé à 56,2 millions de dollars.

**M. Boudria:** Je me demande s'il ne faudrait pas vous demander si plus de crédits ont été déplacés de la phase 1 à la phase 2 ou bien l'inverse?

**M. Lambert:** 6,2 millions de dollars.

**M. Boudria:** Dans quel sens?

**M. Lambert:** De la phase 2 à la phase 1.

**M. Boudria:** Et combien a-t-on déplacé de la phase 1 à la phase 2?

**M. Lambert:** Je ne peux pas vous répondre pour l'instant. Je pense que c'était trois ou quatre millions de dollars, mais je n'en suis pas certain.

**M. Boudria:** Vous dites environ trois ou quatre millions de dollars. Quand vous nous dites que vous avez maintenant établi un réseau de 1,100 usagers au bureau central et dans les missions des États-Unis, cela ne me donne pas le nombre. . . 1,100 usagers, est-ce que c'est le nombre exact de personnes qui ont accès au système?

**M. Lambert:** Exactement.

**M. Boudria:** Combien y a-t-il de missions?

**M. Lambert:** Il y a 13 missions aux États-Unis, des consulats généraux et l'ambassade, l'ambassade étant la quatorzième mission. Il y en a aussi 26 autres, des bureaux satellites.

**M. Boudria:** Qui sont branchés sur le système.

**M. Lambert:** Oui monsieur.

**M. Boudria:** Ainsi, pour l'instant, ce système relie 39 bureaux différents.

**M. Lambert:** C'est exact, mais c'est un système qui fonctionne de table de travail à table de travail. Ainsi, si on compte le nombre de personnes qui. . .

**M. Boudria:** Oui, mais jusqu'ici ce système relie 39 bureaux différents.

**M. Lambert:** Au bureau central, oui.

**M. Boudria:** J'aimerais maintenant vous interroger sur les contrats.

Quand le contrat de service de Fenco a pris fin—et j'imagine que nous ne pouvons pas tellement poser de questions à ce sujet—une enquête a été effectuée. Il y a peut-être toujours une enquête en cours, d'un ordre un peu différent, nous éviterons donc d'en parler. Lorsque ce contrat a pris fin, avez-vous embauché une compagnie d'experts-conseils pour vous conseiller sur une résiliation éventuelle de ce contrat et, si c'est le cas, de quelle compagnie s'agissait-il?

**M. Lambert:** Non, nous ne l'avons pas fait, mais en février de l'année dernière, lorsque nous avons décidé d'étudier sérieusement d'autres technologies, nous avons embauché une compagnie, la compagnie Rivera Hartling, qui



[Texte]

department previously upon other projects, to look at the alternative technological solutions, but Rivera Hartling had nothing to do directly with the decision with respect to carrying on with COSICS.

**Mr. Boudria:** You have a sort of steering committee that you established. Am I correct?

**Mr. Lambert:** That's correct.

**Mr. Boudria:** Is there a member of Rivera Hartling who either worked for that steering committee or sat on the steering committee?

**Mr. Lambert:** Mr. Ron Hartling is on the steering committee for SIGNET, but, as I said, is completely separated from anything to do with the COSICS project.

**Mr. Boudria:** So you had a member of Rivera Hartling, a consulting company, who worked for the committee. Is this on a contract?

**Mr. Lambert:** That's correct.

**Mr. Boudria:** Was this tendered?

**Mr. Lambert:** No sir, it wasn't.

**Mr. Boudria:** In any way, shape or form?

**Mr. Lambert:** No.

**M. Larrivée (Joliette):** Monsieur le président, j'invoque le Règlement.

On discute ce matin d'un rapport du vérificateur général. Il a été dit très clairement qu'on ne devait pas revenir sur ce qui a pu se passer concernant l'attribution des contrats, car il y a eu des enquêtes là-dessus. Je pense que c'est classé. Je n'ai pas l'impression que les questions de mon collègue portent sur les préoccupations du vérificateur général. Le Comité des comptes publics est-il un comité où on essaie de salir ou de trouver des bibites? Il me semble qu'on devrait s'en tenir aux préoccupations du vérificateur général.

**Le président:** Monsieur Larrivée, j'ai dit au commencement de la réunion qu'il fallait éviter de tomber dans ce genre de situation. Je ne pense pas que M. Boudria ait fait allusion au contrat de COSICS à l'origine. Je n'ai pas encore compris la pertinence de la question de M. Boudria, mais je pense qu'il arrive au point qu'il veut soulever. Monsieur Boudria.

**Mr. Boudria:** I'm just trying to recall where we were before we were interrupted.

**Mr. Lambert:** You asked if it was tendered. The answer I said was no. Mr. Hartling was hired on the basis of a standing offer under the government contract regulations.

**The Chairman:** On the basis of—

**Mr. Lambert:** A standing offer to the Department of Supply and Services.

**Mr. Boudria:** So you hired this consultant at \$600 a day, or whatever—I believe the amount was \$600 a day—to provide that advice.

That contract with Fenco eventually was terminated. Now the—

[Traduction]

avait déjà travaillé avec le ministère sur d'autres projets. Nous leur avons demandé d'étudier d'autres solutions technologiques, mais Rivera Hartling n'avait rien à voir directement avec la décision relative au système COSICS.

**M. Boudria:** À cette occasion, vous avez créé une sorte de comité directeur, n'est-ce pas?

**M. Lambert:** C'est exact.

**M. Boudria:** Est-ce qu'il y a un membre de la compagnie Rivera Hartling qui a travaillé pour ce comité directeur ou qui en a fait partie?

**M. Lambert:** M. Ron Hartling fait partie du comité directeur du système SIGNET mais, comme je l'ai dit, cela n'a absolument rien à voir avec le projet COSICS.

**M. Boudria:** Ainsi, un membre de la compagnie Rivera Hartling, une compagnie d'experts-conseils, travaillait pour le comité. S'agit-il d'un contrat?

**M. Lambert:** C'est exact.

**M. Boudria:** Y a-t-il eu des appels d'offres?

**M. Lambert:** Non monsieur.

**M. Boudria:** D'aucune sorte?

**M. Lambert:** Non.

**Mr. Larrivée (Joliette):** Mr. Chairman, on a point of order.

This morning we are discussing the Report of the Auditor General. We were told very clearly that the matter of contracts was not to be discussed because of some enquiries that are being made. I believe the subject is closed. I do not get the impression that the questions asked by my colleague have anything to do with the Auditor General's observations. Is this Public Accounts Committee one of those places where people try to tarnish or find blemishes? I think we should stay with the Auditor General's comments.

**The Chairman:** Mr. Larrivée, I said at the beginning of the meeting that we wanted to avoid this kind of situation. I don't think that Mr. Boudria alluded to the original COSICS contract. I still haven't caught on the relevance of Mr. Boudria's question, but I'm sure he is getting to the point. Mr. Boudria.

**M. Boudria:** J'essaie seulement de me souvenir où j'en étais avant qu'on nous interrompe.

**M. Lambert:** Vous avez demandé s'il y avait eu des appels d'offres. Je vous ai répondu que non. M. Hartling a été embauché dans le cadre d'une offre permanente conformément au Règlement sur les marchés de l'État.

**Le président:** Dans le cadre de...

**M. Lambert:** Une offre permanente au ministère des Approvisionnements et Services.

**M. Boudria:** Vous avez donc embauché cet expert à 600\$ par jour, je ne sais trop, mais je crois qu'il s'agissait de 600\$ par jour.

Le contrat avec Fenco a finalement été résilié. Maintenant, le...

[Text]

**Mr. Lambert:** No, sir. The contract wasn't terminated. We took a decision not to proceed with phase two of the contract.

**Mr. Boudria:** Okay.

Now the second phase has been renamed SIGNET and has been modified. It's now SIGNET that'll take over for the rest of the work.

**Mr. Lambert:** I would argue that there is no second phase, that what we have done is we have decided not to proceed to implement COSICS world-wide and instead have substituted an entirely different project with different architecture and different equipment, called SIGNET.

**Mr. Boudria:** So you say that's not the same at all.

**Mr. Lambert:** Not at all.

**Mr. Boudria:** Is its purpose not to establish communication between various embassies?

**Mr. Lambert:** That's correct, it is.

**Mr. Boudria:** But you're saying that's not a replacement of the previous contract?

• 0945

**Mr. Lambert:** It is not a continuation of phase two. It's important to make the legal distinction—

**Mr. Boudria:** Is it a replacement for the—

**Mr. Lambert:** Yes, it is.

**The Chairman:** You have a minute, Mr. Boudria.

**Mr. Boudria:** Gee, time flies, Mr. Chairman—as my colleague says, especially when you're interrupted. But that's okay.

**The Chairman:** Mr. Boudria, as a fair chairman I have taken those minutes into account.

**Mr. Boudria:** I'm sure you did, Mr. Chairman.

I find this very intriguing. Does this company or any of its principals have anything to do with the SIGNET contract?

**Mr. Lambert:** There is no SIGNET contract.

**Mr. Boudria:** Yet.

**Mr. Lambert:** No. Perhaps I should explain the difference between the two projects. With COSICS we had a program that involved buying equipment from a single contractor who bore a responsibility to meet performance specifications against a fixed price and to deliver 890 various elements of that contract over a period of time. We were locked into a system that used what are known as dumb terminals, and minicomputers as file servers. In the period since 1986, when it was conceived, you know that the personal computer that IBM brought out around that time, which had a speed of 4.77 megahertz and small disk sizes and limited memory capacity, has suddenly blossomed into very powerful computers that rival most of the minis that are around and are very cost effective.

[Translation]

**M. Lambert:** Non, monsieur, le contrat n'a pas été résilié, nous avons décidé de ne pas poursuivre avec la phase deux du contrat.

**M. Boudria:** D'accord.

La phase deux a été rebaptisée SIGNET et modifiée. Le reste du travail sera maintenant accompli dans le cadre du projet SIGNET.

**M. Lambert:** En fait, on peut dire qu'il n'y a pas de phase deux mais plutôt que nous avons décidé de ne pas étendre le réseau COSICS au reste du monde. Nous l'avons remplacé par un système entièrement différent, un système doté d'un matériel et d'une architecture entièrement différents, le système SIGNET.

**M. Boudria:** Vous dites que ce n'est pas du tout la même chose.

**M. Lambert:** Non, pas du tout.

**M. Boudria:** Ne s'agit-il pas d'établir des liens de communication entre les diverses ambassades?

**M. Lambert:** Si, c'est bien cela.

**M. Boudria:** Mais vous dites que cela ne remplace pas le contrat précédent?

**M. Lambert:** Ce n'est pas la suite de la phase deux. Il est important de faire cette distinction juridique. . .

**M. Boudria:** Cela remplace le. . .

**M. Lambert:** Oui, c'est exact.

**Le président:** Il vous reste une minute, monsieur Boudria.

**M. Boudria:** Diable, comme le temps passe, monsieur le président, surtout quand on vous interrompt. Mais ça ne fait rien.

**Le président:** Monsieur Boudria, je suis un président équitable et j'ai tenu compte de ces quelques minutes.

**M. Boudria:** J'en suis certain, monsieur le président.

C'est une situation qui m'intrigue beaucoup; est-ce que cette compagnie ou certains de ses dirigeants ont quelque chose à voir avec le contrat SIGNET?

**M. Lambert:** Il n'y a pas de contrat SIGNET.

**M. Boudria:** Pas encore.

**M. Lambert:** Non. Je devrais peut-être vous expliquer la différence entre les deux projets. Le programme COSICS consistait à acheter du matériel à un fournisseur unique qui assumait certaines responsabilités: il devait respecter certaines spécifications de performance à un prix fixe et livrer 890 éléments dans des délais donnés. Nous devions fonctionner à l'intérieur d'un système qui utilisait ce qu'on appelle des terminaux passifs et des mini-ordinateurs comme serveurs d'archivage électronique. Depuis 1986, l'année où le système a été conçu, vous savez que l'ordinateur personnel qui est sorti chez IBM à peu près à cette époque-là, un ordinateur qui fonctionnait à 4,77 megahertz et avec des petits disques et une mémoire limitée, s'est soudain développé en un ordinateur très puissant qui concurrence la plupart des mini-ordinateurs sur le marché et à un coût très intéressant.



[Texte]

When we decided not to proceed with phase two because that technology was so attractive, we also decided not to have a contract for a project with a single supplier that would lock us into anyone's systems. Instead what we have is a \$258-million program that brings into one envelope all of the government's data processing and informatics and communications projects. That's an important consideration, because in fact the cost to finish the world-wide network will be \$13.2 million less than the original \$208-million estimates for COSICS.

So what we are going to do is manage each of the components of the SIGNET program and the LRICP as a separate project, and each of those components will, in its own right, go before Treasury Board ministers for approval.

**Mr. Boudria:** Are those numbers that you're giving us guesstimates?

**Mr. Lambert:** No, they're actual estimates approved by Treasury Board ministers.

**M. Larrivée:** Monsieur Lambert, dans les considérations du vérificateur général, il y a des choses qui frappent. J'ai l'impression que vous vous êtes engagés dans un projet d'une très grande complexité sans avoir les outils nécessaires pour le mener à bien dans les limites des estimations. Je ne sais pas comment ces estimations ont été faites au départ.

On peut penser qu'à l'avenir, on va continuer à travailler dans des systèmes très sophistiqués et très complexes. Qu'avez-vous à répondre au vérificateur général qui dit à un moment donné:

Nous avons aussi constaté que le ministère ne possédait pas les connaissances en gestion pour la mise sur pied d'un système d'une telle complexité.

Êtes-vous d'accord que vous n'aviez pas toute la compétence nécessaire? Qu'est-ce qu'on prévoit pour l'avenir?

**Mr. Lambert:** We agreed that we did not have the necessary expertise, and for that reason we specifically hired the OASIS unit of the Department of Supply and Services to assist us in managing the project. Throughout the course of that project we had a large number of studies done. I think the Auditor General did three audits. Several independent consultants, Touche Ross and others, were brought in to look at the management of the project. In the end I think every one of them said that more management and improved management would be better. But the bottom line is that in all the reports but one the consultants concluded that the department's management had delivered the project virtually as had been required of it.

• 0950

I think at the end of the day what you have to look at is the fact that we do have a system that has been delivered, under budget, performing as planned. Its only real deficiency is that it has taken two and a half years longer than we anticipated in order to achieve a level of security that would allow us to certify it. But we've now completed that as well.

**M. Larrivée:** Vous dites *under budget*. Il est bien sûr que vous allez respecter les limites des budgets si les budgets sont révisés au fur et à mesure que les coûts augmentent.

[Traduction]

Constatant que cette nouvelle technologie était tellement attrayante, nous avons décidé de ne pas mettre en place la phase deux et, en même temps, nous avons décidé de ne pas nous lier de nouveau à un seul fournisseur, à un seul système. Au lieu de cela, nous avons choisi un programme de 258 millions de dollars qui regroupe tous les projets de traitement des données, d'informatique et de communication du gouvernement. C'est une considération importante car cela permettra de parachever le réseau mondial pour 13,2 millions de dollars de moins qu'on avait prévu au départ pour COSICS—208 millions de dollars.

Nous allons donc gérer chacun des éléments du programme SIGNET et du Plan d'automatisation à long terme comme un projet distinct et chacun de ces éléments sera soumis indépendamment aux ministres du Conseil du Trésor pour approbation.

**M. Boudria:** Ces chiffres que vous nous citez, est-ce que ce sont des estimations au pifomètre?

**M. Lambert:** Non, ce sont de véritables estimations approuvées par les ministres du Conseil du Trésor.

**Mr. Larrivée:** Mr. Lambert, there are some amazing things in the Auditor General's remarks. I have the feeling that you went ahead with an enormously complex project even though you didn't have the necessary tools to finish the task within budget. I don't know how those estimates were reached originally.

There is a good chance that from now on we will be working with very sophisticated and very complex systems. What do you answer to the Auditor General when he says:

We also found that the Department did not have the management expertise to implement a system of this complexity.

Do you agree that you did not have the necessary expertise? What is being contemplated for the future?

**M. Lambert:** Nous avons reconnu que nous n'avions pas les compétences nécessaires et c'est la raison pour laquelle nous avons fait appel aux services de l'unité OASIS du ministère des Approvisionnements et Services pour nous aider à gérer le projet. Tout au long du projet, de nombreuses études ont été effectuées. Le vérificateur général, pour sa part, a effectué trois vérifications. Plusieurs experts indépendants, Touche Ross entre autres, ont été appelés à étudier la gestion du projet. En fin de compte, ils ont tous conclu qu'on aurait intérêt à développer la gestion et à l'améliorer. Mais l'important est que dans tous les rapports sauf un, les experts-conseils ont conclu que la direction du ministère avait mené le projet à terme pratiquement comme on le lui avait demandé.

En fait, ce qu'il faut considérer c'est le fait que nous avons un système qui a été mis sur pied en affichant un excédent budgétaire et qui donne les résultats escomptés. Son seul réel problème c'est qu'il a fallu deux ans et demi de plus que prévu pour parvenir au niveau de sécurité qui nous permette de l'accréditer. Mais cela a aussi été atteint.

**Mr. Larrivée:** You are saying *under budget*. It is obvious that you can be under budget if your estimates are revised all along as costs increase.

[Text]

Le vérificateur général exprime des inquiétudes au sujet de COSICS. Il dit dans son rapport de 1987:

Nous avons indiqué que le ministère des Affaires extérieures avait adopté une démarche où les spécifications et les coûts du projet ne pourraient pas être tout à fait précisés avant que la mise en oeuvre du projet ne soit bien en marche.

Vous le saviez à ce moment-là. Il est anormal de s'engager dans un projet sans savoir exactement où on s'en va. Le vérificateur vous avait dit à ce moment-là: Vous ne savez pas où vous vous en allez; vous le saurez quand vous aurez déjà les deux pieds dans le projet.

Je reviens à ma question première. Vous dites que vous avez respecté vos budgets, mais vous n'avez pas respecté le premier budget, n'est-ce pas?

**Mr. Lambert:** I think the first figure that's important is the figure that ministers approved before any contracts were signed, and that was the \$208 million. We have stayed within that budget, which was established in 1987. Not one additional dollar has been put into the project as a consequence of price increases since ministers approved the budget prior to the signing of the contract.

Would I organize the project in the same way, with hindsight? I think the answer to that is obviously, no, I wouldn't, because as we proceed with SIGNET and all the other associated projects, we have chosen, instead of having a single huge contract with one vendor, instead to have a program that involves a series of very discrete projects of much smaller scope, and of course much smaller budgets, each of which in turn will be taken to Treasury Board ministers in its own right and each of which will be managed quite separately.

But you have to look back to 1986-87 and ask yourself whether, given the way the computer world was operating at that time, the department's decision, taken in those circumstances, was reasonable. I think the answer to that has to be yes. We were completely consistent with what people in the private sector and other government departments were doing. As I said, we have delivered everything that was asked of this project for \$1 million less than the budget approved by ministers, with one deficiency, the delay in certification, which has now been taken care of.

**M. Larrivée:** Je comprends ce que vous me dites, mais vous comprenez aussi très bien ce que je vous ai dit. Le vérificateur général vous l'a dit: vous vous êtes mal engagés; vous n'aviez pas l'expertise pour réaliser un projet d'une telle complexité. J'espère qu'à l'avenir, on sera pas mal plus prudent et qu'on ira chercher les experts qu'il faut.

Mon autre question porte sur la réduction des effectifs. Vous vous êtes engagés dans le projet en indiquant que cela vous permettrait de travailler avec moins d'employés, de réduire les effectifs. Dans ce qui est dit, je ne vois rien qui nous prouve qu'il y a eu une réduction de personnel quelque part. J'aimerais avoir vos commentaires là-dessus.

**Mr. Lambert:** I can show you the scars.

[Translation]

The Auditor General has expressed concern over COSICS. He states in his report in 1987:

The Department has adopted an approach where specifications and costs are not fully defined until implementation is well under way.

You knew it then. It is unusual to undertake such a project without knowing exactly where one is going. The Auditor told you at that time: You do not know where you are going; you will only know it when you are well into the implementation phase.

I come back to my first question. You are saying that you are under budget, but you were over your first estimates, weren't you?

**M. Lambert:** Le premier chiffre qui est important est celui que le ministre a approuvé avant que tout contrat ne soit signé, c'est-à-dire 208 millions de dollars. Nous avons respecté ce budget, qui avait été établi en 1987. Le budget n'a absolument pas été augmenté au fur et à mesure de la croissance des prix puisque les ministres ont approuvé le budget avant la signature du contrat.

Maintenant, est-ce que j'organiserais ce projet de la même façon avec le recul que nous avons? Non, probablement pas, parce que, comme nous le faisons pour SIGNET et tous les autres projets qui y sont associés, nous avons maintenant choisi, plutôt que de nous en tenir à un seul contrat énorme, d'adopter un programme comprenant toute une série de projets très ponctuels d'envergure beaucoup plus modeste et comportant donc des budgets beaucoup plus modestes qui sont soumis un à la fois aux ministres du Conseil du Trésor et gérés séparément.

Mais il vous faut vous reporter à 1986-1987 et vous demander si, dans le contexte informatique d'alors, la décision du ministère, dans ces circonstances, a été raisonnable ou non. Je crois que l'on peut répondre par l'affirmative. Cela correspondait tout à fait à ce que l'on faisait dans le secteur privé et dans d'autres secteurs de l'administration. Je répète que nous en sommes arrivés exactement à nos fins pour ce projet à raison de un million de dollars de moins que ce qui avait été approuvé par les ministres et que le seul problème a été le retard pour obtenir l'accréditation, ce qui a maintenant été réglé.

**Mr. Larrivée:** I do understand what you are telling me but you also understand very well what I have told you. The Auditor General said it: you started on the wrong foot; you did not have the expertise to implement such a complex project. I hope that in the future, you will be a lot more careful and you will seek the experts whom you need.

My next question deals with the reduction in manpower. You started in this project stating that this would allow you to work with fewer staff, to reduce your labour force. In what you have said, there is no evidence that there were any staff cuts. Could you comment on this?

**M. Lambert:** Je peux vous montrer les cicatrices.



[Texte]

We did in fact return to the Treasury Board 114 person-years from our reference levels. In effect that removed 114 employees from the department. What we have done since then is absorbed an enormous amount of new work, and indeed cuts in both people and money, as a consequence of government expenditure reduction without any new resources. We posit that COSICS has enabled us to take on a great deal of that effort and therefore has in fact provided savings and personnel. We gave 114 person-years back to the Treasury Board. That is a fact.

• 0955

**Le président:** Est-ce que les 114 années-personnes que vous avez remises au Conseil du Trésor étaient des postes de cadres administratifs, puisque les décisions prises par les cadres sont parfois un peu douteuses, ou si elles ont été prises ailleurs que dans les services administratifs? Où avez-vous pris ces 114 années-personnes?

**Mr. Lambert:** There was a combination, Mr. Chairman, mostly people at the support level. We closed—

**The Chairman:** At the support level, which wouldn't be involved in the communications project at all.

**Mr. Lambert:** Oh, yes. We closed three word processing centres, for example. What COSICS offers is word processing. We accepted retirements from our communicators. So there is a direct linkage. But I think as Mr. Desautels pointed out, and we agree with him, it is very difficult, because we paid in advance, to link the fact after we have installed COSICS. Those particular positions were the ones that were saved. But the reality of it is the department provided to the Treasury Board 114 person-years from its base; in other words, we reduced our manning levels by that number, and on top of that we have absorbed a very considerable amount of new effort without resources.

**Mr. Whittaker (Okanagan—Similkameen—Merritt):** I have a supplemental question. I would like to know specifically whether, as a result of the COSICS project, there has been a saving in person-years to the External Affairs Department.

**Mr. Lambert:** The savings specifically to the Treasury Board from us is 114 person-years.

**Mr. Whittaker:** That's not what I asked. I asked whether there has been a savings to External Affairs as a result of the COSICS project, not how many person-years you cut.

**Mr. Lambert:** I don't know how you could calculate that, Mr. Whittaker. I'm not sure what you're asking me to tell you. We have reduced our staff levels by 114 people. We have taken on new work without additional resources. That's all I can tell you. I posit and I assert that there has been a significant savings.

[Traduction]

Nous avons en fait rendu au Conseil du Trésor 114 années-personne sur les effectifs qui nous étaient alloués. En fait, cela a consisté à supprimer 114 employés au ministère. Or, depuis, nous avons absorbé un énorme volume de travail supplémentaire et en même temps des coupures de personnel et de budget dans le cadre des compressions de dépenses imposées à l'administration sans obtenir aucune nouvelle ressource. Nous affirmons que COSICS nous a permis d'assumer une bonne partie de ce volume supplémentaire de travail et de réaliser des économies d'argent et de personnel. Nous avons rendu 114 années-personnes au Conseil du Trésor. C'est un fait.

**The Chairman:** Were the 114 person-years returned to the Treasury Board at the management level since some of the decisions made at that level are sometimes questionable or were they taken somewhere else? Where did you take these 114 person-years?

**M. Lambert:** Il s'agissait essentiellement de personnel de soutien, monsieur le président. Nous avons...

**Le président:** Du personnel de soutien qui ne serait jamais intervenu dans le projet de communication.

**M. Lambert:** Oh, si. Nous avons fermé trois centres de traitement de textes, par exemple. COSICS offre un service de traitement de textes. Nous avons accepté les départs en retraite de nos responsables des communications. Il y a donc maintenant un lien direct. Comme l'a signalé M. Desautels, et nous sommes bien d'accord avec lui là-dessus, il est très difficile, étant donné que nous avons payé ces gens-là à l'avance, de savoir exactement ce que cela a permis d'économiser depuis la mise en route de COSICS. Ces postes sont ceux que nous avons économisés. La réalité est que le ministère a rendu au Conseil du Trésor 114 années-personnes qui lui avaient été autorisées; autrement dit, nous avons réduit nos effectifs d'autant et, en plus, nous avons absorbé une quantité considérable de travail supplémentaire sans les nouvelles ressources.

**M. Whittaker (Okanagan—Similkameen—Merritt):** J'ai une question complémentaire. J'aimerais savoir précisément si, grâce au projet COSICS, le ministère des Affaires extérieures a économisé des années-personnes.

**M. Lambert:** L'économie que cela représente pour le Conseil du Trésor est de 114 années-personnes.

**M. Whittaker:** Ce n'est pas la question que j'ai posée. J'ai demandé si cela avait permis aux Affaires extérieures d'économiser du personnel et non pas combien d'années-personnes vous avez soustrait des chiffres autorisés.

**M. Lambert:** Je ne sais pas comment l'on peut calculer cela, monsieur. Je ne comprends d'ailleurs pas exactement ce que vous me demandez de vous dire. Nous avons réduit notre personnel de 114 personnes. Nous avons assumé un volume accru de travail sans les ressources supplémentaires. C'est tout ce que je puis vous dire. J'avance et j'affirme que cela représente des économies importantes.

[Text]

**Mr. Whittaker:** I would like then to flip that back to the Auditor General, or Mr. Adshead, with respect to a statement that I understand has been made in the past, that the department has agreed that there was no person-year saving as a direct result of this project.

**Mr. John Adshead (Principal, Audit Operations Branch, Office of the Auditor General):** As Mr. Lambert was saying, the department has turned back 114 PYs, and overall the department has saved that number of PYs somewhere within its operation. Where, I'm not at liberty to determine. From our discussions with Mr. Lambert last year, in determining the wording of our note and getting agreement with the department for that note, it would appear that while there was some savings related to the COSICS project, there were also additional PYs required for operations and so on. The real savings were going to come into place once the system that COSICS was designed to replace could be removed.

COSICS was designed to replace the old manual system of telexing information. And until certification had been received and the new system could be used, the old system had to be kept in place. So the old system was still there and some of the PYs required to run that old system had to remain in place to keep that running, and the PYs required to run the COSICS system were also in place, all at the same time. So once it's certified and the old system can be removed, I think there will be some potential savings. But at the time of our note we could not really determine any net savings in PYs directly related to COSICS. The department did save PYs and turn over PYs to the government, as required for Treasury Board. It's very hard to relate directly to the project.

**Mr. Whittaker:** Mr. Lambert or Mr. Morden has spoken of the classification that you've just received on the 27th, and I would imagine that would go some way in meeting what Mr. Adshead has just told us. Can you tell us whether this classification is the top-secret classification that COSICS was originally designed to be, or is it somewhat lower than that as a secret, or below?

• 1000

**Mr. Lambert:** You're into murky business. There are two things you have to be concerned about. What is the security of the equipment or the system itself? In the case of COSICS, it's to whatever level you want: top secret and special access code.

The second question is the level of security of people who have access to the system. Abroad, all of our employees are cleared to the level of top secret. In headquarters there are employees who are only cleared to the level of secret. So you then have to have a requirement called system high, which means that if someone who is not cleared for top secret has access to the system, the system itself can only be cleared to whatever the top level of security is. In the case of

[Translation]

**M. Whittaker:** J'aimerais alors poser la question au vérificateur général ou à M. Adshead puisque, si je ne m'abuse, on a dit que le ministère avait convenu que ce projet n'aurait pas comme résultat direct une économie d'années-personnes.

**M. John Adshead (directeur principal, Direction générale des opérations de vérification, Bureau du vérificateur général):** Comme le disait M. Lambert, le ministère a rendu 114 années-personnes et, de façon générale, a économisé ce nombre d'années-personnes quelque part dans ses opérations. Où, je ne puis l'indiquer. D'après les entretiens que nous avons eus avec M. Lambert l'année dernière, au sujet de la rédaction de notre note, pour laquelle il nous fallait l'assentiment du ministère, il nous a semblé que certaines économies étaient en effet liées au projet COSICS mais qu'il avait fallu certaines années-personnes supplémentaires pour les opérations, etc. Les véritables économies devaient se faire sentir lorsque le système que COSICS devait remplacer pourrait être supprimé.

COSICS a été conçu pour remplacer l'ancien système manuel d'information par téléimprimeur. Tant que l'accréditation n'avait pas été obtenue et que le nouveau système ne pouvait être utilisé, il a fallu maintenir l'ancien système. Celui-ci existait donc toujours et certaines des années-personnes nécessaires pour faire fonctionner l'ancien système ont dû être maintenues, en même temps qu'un certain nombre d'années-personnes nécessaires pour faire fonctionner le système COSICS. Donc, une fois le nouveau système accrédité, l'ancien système sera supprimé et je crois que cela pourrait permettre de réaliser des économies. Mais lorsque nous avons rédigé notre note, nous ne pouvions pas savoir exactement quelles économies nettes d'années-personnes pouvaient être directement liées à COSICS. Le ministère a certainement économisé des années-personnes qu'il a rendues au gouvernement par l'intermédiaire du Conseil du Trésor. Il est très difficile de lier cela directement à ce projet.

**M. Whittaker:** M. Lambert ou M. Morden a parlé de l'accréditation que vous venez de recevoir le 27 et j'imagine que cela permettra de confirmer ce que M. Adshead vient de nous dire. Pourriez-vous nous dire si cette accréditation est au niveau très secret comme c'était prévu à l'origine pour COSICS ou est-ce à un niveau inférieur comme secret ou autre chose?

**M. Lambert:** Ceci est un peu flou. Il y a deux choses importantes. La cote de sécurité de l'équipement et celle du système lui-même. Dans le cas de COSICS, tout dépend du niveau souhaité: très secret et code d'accès spécial.

La deuxième question porte sur la cote de sécurité des gens qui ont accès à ce système. À l'étranger, tous nos employés ont la cote très secret. À l'administration centrale, il y en a qui n'ont que la cote secret. Il faut donc que ce soit le système qui limite l'accès, ce qui signifie que si quelqu'un a accès à ce système mais n'a pas la cote très secret, ce système ne lui sera accessible que jusqu'à son niveau de sécurité. Pour notre réseau à l'administration centrale, nous



[Texte]

our headquarters network, we have chosen to clear it to system high secret. However, COSICS, as it now stands, is certified to top secret. What we would have to do to use it at top secret is to restrict access to it to only people who have top secret clearance. What we may have to decide, for those various few requirements for that level of classification traffic is going to be sent, is to have a parallel COSICS system. But the technology itself, as it stands, is certifiable to the level of top secret.

**Mr. Whittaker:** In the estimates of your department, the 1992-93 Part IIIs, you talked under the COSICS heading of significant accomplishments for 1990-92, the successful installation of COSICS phase one at 13 missions. And under the heading "Activities for 1991-92":

successful installation of COSICS Phase I Supplementary Release in September 1991, at 1,100 work stations at headquarters and in 14 U.S. missions; and

completion of all technical requirements of COSICS Phase I with the Final Acceptance Test (FAT) conducted by departmental employees in conjunction with the prime contractor.

Have you now accomplished that with your certification?

**Mr. Lambert:** Yes, sir.

**Mr. Whittaker:** Thank you. Moving on to a statement you made, or quoted as making, and I think it came from a press statement, you told us that the COSICS project delays have occurred because government officials underestimated the task at hand. Is that an accurate statement that you recorded?

**Mr. Lambert:** Yes, it is.

**Mr. Whittaker:** If in fact the COSICS project was delayed as a result of government officials underestimating the task at hand, are you confident that those underestimations are not once again present in the upcoming SIGNET system?

**Mr. Lambert:** Yes, sir. I have with me copies of the SIGNET tactical plan, in both languages, which I would be glad to distribute to members, to show you how we are organizing ourselves to ensure that SIGNET will not only be as good as but significantly better in terms of its implementation performance in COSICS, as we have the benefit of six years of experience.

**Mr. Whittaker:** So you're satisfied that many of the mistakes that were made in COSICS will not be made in SIGNET?

**Mr. Lambert:** I'm not so sure that a lot of mistakes were made in COSICS, Mr. Whittaker. If you go back to 1986-87 and look at the world of computers as it then was, we took on a project that was certainly at the leading edge of technology. We were probably optimistic in terms of what we could make that system do. I think we should look back and say that we were probably not overly optimistic since we have, in fact, made it do what we wanted it to do.

**Mr. Whittaker:** Let's talk about that specifically, about being on the leading edge. In the manner in which you went about going where you wanted to go, there was obviously in the 1987 Auditor General's report caution lights, if you will,

[Traduction]

avons choisi de rendre le système accessible au niveau secret. Toutefois, COSICS, maintenant, est accrédité au niveau très secret. Pour l'utiliser à ce niveau, il nous suffirait d'en limiter l'accès aux personnes qui ont la cote très secret. Ce qu'il nous faudra peut-être faire, pour les très rares cas où des communications à ce niveau seront transmises, c'est nous doter d'un système COSICS parallèle. Toutefois, la technologie elle-même, telle quelle, est accréditable au niveau très secret.

**M. Whittaker:** Dans le budget de votre ministère, à la Partie III 1992-1993, vous parlez sous le titre de COSICS de réalisations importantes pour 1990-1992, l'installation de COSICS, dans sa phase 1, dans 13 missions. Et sous le titre «Activités en cours pour 1991-1992»:

succès de l'installation de la version supplémentaire de la phase 1 du COSICS, en septembre 1991, pour quelques 1,100 postes de travail de l'administration centrale et dans 14 missions aux États-Unis;

réalisation de toutes les conditions techniques de la phase 1 du COSICS, en conformité avec le test d'acceptation finale (TAF) effectué par les employés du ministère en collaboration avec l'entrepreneur principal.

Avez-vous maintenant réalisé cela avec votre accréditation?

**M. Lambert:** Oui, monsieur.

**M. Whittaker:** Merci. Je passe maintenant à quelque chose que vous avez déclaré, ou que l'on indique que vous avez déclaré, et je crois que c'est venu d'un reportage, au sujet des retards du projet COSICS dus au fait que les hauts fonctionnaires avaient sous-estimé la tâche. Est-ce bien ce que vous avez dit?

**M. Lambert:** Oui, monsieur.

**M. Whittaker:** Si en fait le projet COSICS a été retardé parce que les hauts fonctionnaires avaient sous-estimé la tâche que cela représentait, êtes-vous certain que ces sous-estimations ne vont pas à nouveau menacer le système SIGNET?

**M. Lambert:** Oui, monsieur. J'ai ici des exemplaires du plan tactique SIGNET, dans les deux langues, que je me ferai un plaisir de remettre aux députés, afin de vous montrer comment nous nous organisons pour veiller à ce que la mise en oeuvre de SIGNET soit encore bien meilleure que celle du COSICS, étant donné que nous avons l'avantage de six ans d'expérience.

**M. Whittaker:** Vous êtes donc convaincu que beaucoup des erreurs commises dans le cas du COSICS ne se reproduiront pas dans le cas du SIGNET?

**M. Lambert:** Je ne dirais pas que l'on a commis beaucoup d'erreurs dans le cas du COSICS, monsieur. Si vous remontez à 1986-1987 et considérez le contexte informatique d'alors, il s'agissait évidemment d'un projet qui était à la fine pointe de la technologie. Nous étions probablement assez optimistes quant à ce que nous espérions que ce système pourrait faire. En fait, il se trouve que nous n'avons probablement pas été trop optimistes puisque voilà que le système fait ce que nous voulions qu'il fasse.

**M. Whittaker:** Arrêtons-nous un instant sur le fait qu'il s'agissait d'une technique à la fine pointe du progrès. Dans la façon dont vous vous y êtes pris pour faire ce que vous souhaitiez, il est évident que dès 1987, le vérificateur général

[Text]

and again in the 1988-89 report—in fact every year since. I've gone back right from the start of this project and dug out the Auditor General's reports, and in each year there's a cautionary note. And I think you've already said that in one of the cases you perhaps were in over your head—you used another term, I think—in striking out in this way. Was the problem that you didn't have the technological ability within your department at that time to cope with the concept you had in front of you?

• 1005

**Mr. Lambert:** I think we knew we didn't have the technological ability to manage the project entirely on our own, which is why we contracted with the DSS OASIS group to help us do that. As well, the concept of the project was that we had a systems integrator in Fenco, with a fixed price against performance standards, basically to take some of that burden off our shoulders.

The Auditor General's reports in fact were very helpful to us. I think the Auditor General would agree we reacted to those reports and in fact made numerous changes in our approach to managing the project as it went along. When you undertake something as complicated as COSICS is, particularly when you are breaking new ground—and we did break new ground, and much of what we have done is now being emulated by others, without much fanfare, because it has been done—we knew we were getting into a very complicated project.

I would say the one area in which we frankly underestimated the complexities was the requirements for certification for security purposes. I hope you would accept that was an understandable concern on our part, or failure to be concerned on our part, because what happened in the interval was that security policy within the government, as the Auditor General pointed out in his report, in effect evolved with COSICS. We were all on a learning curve, if you will. That is why, in essence, we ended up in that one area coming in late. All of us, the people who were in the security community and ourselves, had to have a better understanding of what one had to do to meet requirements that were evolving as technology evolved.

**Mr. Whittaker:** If we come into the present now, with the present system, you are playing the part of Fenco-Lavalin as the co-ordinator of the project within your department, I believe, as some of the documents I have read show. Do you have qualified people in place to ensure you know where you are going, and what you are doing, and you meet the three goals the SIGNET project is supposed to be meeting within your department? Are you satisfied the technological expertise is there within your department to act as manager and co-ordinator of this project?

**Mr. Lambert:** Yes, sir, we are, because where we have deficiencies internally we are either contracting people or, again, contracting DSS to assist.

[Translation]

vous avait mis en garde dans son rapport et à nouveau en 1988-1989, en fait chaque année depuis 1987. J'ai repris les rapports du vérificateur général depuis le début de ce projet et, chaque année, il y a une note de mise en garde. Je crois que vous avez déjà dit que dans un cas vous aviez peut-être surestimé vos capacités—vous avez peut-être utilisé un autre terme—dans ce que vous aviez entrepris. Est-ce que le problème est que vous n'aviez pas à l'époque au ministère la capacité technologique voulue pour un tel système?

**M. Lambert:** Nous savions que nous n'avions pas en effet la capacité technologique nécessaire pour gérer entièrement le projet nous-mêmes, et c'est la raison pour laquelle nous avons signé un contrat avec le groupe OASIS d'Approvisionnements et services. D'autre part, le projet a été conçu de façon à ce que nous ayons en Fenco un intégrateur de systèmes avec un prix fixe et des normes de rendement, essentiellement pour nous libérer d'une partie de ce fardeau.

Les rapports du vérificateur général nous ont d'ailleurs beaucoup aidés. Il conviendra que nous avons suivi ses conseils et avons en fait apporté de nombreux changements à la façon dont nous gérons le projet. Lorsque l'on entreprend quelque chose d'aussi compliquée que COSICS, en particulier lorsqu'il s'agit de quelque chose de nouveau—et c'était bien quelque chose de nouveau, quelque chose que d'autres sont en train de copier maintenant, sans trop de difficultés, puisque ça a déjà été fait—nous savions que nous nous lancions dans quelque chose de très complexe.

J'avoue que là où nous avons franchement sousestimé la complexité du problème, c'était pour l'accréditation du système aux fins de sécurité. Vous comprendrez que cela ait pu nous préoccuper, car la politique gouvernementale relative à la sécurité, et le vérificateur général l'a signalé dans son rapport, a évolué en fait en même temps que COSICS. Nous apprenions en réalité tous ensemble. C'est essentiellement la raison pour laquelle nous avons accusé un certain retard dans ce domaine. Nous tous, ceux qui s'occupent des services de sécurité et nous-mêmes, avons dû apprendre ce qu'il fallait faire pour répondre à des exigences qui évoluaient en même temps que la technologie.

**M. Whittaker:** Si nous considérons maintenant la situation actuelle, d'après certains des documents que j'ai lus, il semble que vous ayez maintenant repris le rôle de Fenco-Lavalin comme coordonnateur du projet au sein du ministère. Avez-vous des gens qualifiés pour vous assurer que vous savez ce que vous faites, où vous allez et que vous atteignez les trois objectifs que s'est donnés votre ministère avec le projet SIGNET? Êtes-vous convaincu d'avoir des experts au ministère qui peuvent gérer et coordonner ce projet?

**M. Lambert:** Oui, monsieur, parce que lorsque nous avons des lacunes internes, soit nous prenons des gens à contrat soit encore nous demandons l'aide d'Approvisionnements et Services.



[Texte]

**Mme Bertrand (Brome—Missisquoi):** Il y a dans cette salle d'autres témoins à qui je vais maintenant donner la chance de s'exprimer. Comme la télévision est ici, il serait dommage qu'ils quittent sans avoir participé.

Quelles sont les responsabilités respectives de ces autres ministères dans la phase II du projet, c'est-à-dire dans le projet SIGNET? Est-ce que vos responsabilités seront les mêmes que dans la phase I? Approvisionnement et Services, s'il vous plaît.

**Mr. Peter Sorensen (Director General, Office Automation, Services and Information Systems Directorate, Department of Supply and Services):** In COSICS phase one the project was constructed as a major Crown project, and Supply and Services' services in that regard are in contract management of the contractors. All contracts let under the project are managed by the Supply and Services procurement team attached to the major Crown project office that would have been led by External Affairs Canada.

About SIGNET, we are moving away from a major Crown project designation. It is not taking on a project status but is more a five-year program of implementation of incremental solutions. In that regard we provide procurement services for each of the respective purchases or procurements as required. For instance, the procurement of Tempest personal computers was done not long ago. As each of the requirements come forward from External Affairs Canada, we will provide the procurement services.

**The Chairman:** Mr. O'Connor, would you like to contribute to this question also? What was your role? What is your role?

• 1010

**Mr. Steven O'Connor (Director, Foreign and Defence Programs Division, Treasury Board of Canada):** For the follow-on process here, as we move into the SIGNET process, primarily Treasury Board ministers will be making decisions about providing External Affairs with authority to enter into any projects over and above their existing delegated capital authority levels. I believe \$1 million is the delegated authority level for External Affairs. Any project that exceeds \$1 million would have to come into the Treasury Board ministers for approval. The secretariat will be providing advice to the ministers with respect to granting that authority.

In addition, if External Affairs was requiring additional incremental funding, which they would be seeking from Parliament, then the Treasury Board would have to handle matters of that orientation as well. I should add that in the SIGNET case it's not expected that any additional funds will be requested.

The third area is that Treasury Board puts out policy guidance in terms of information management projects and will be quite interested to ensure that External Affairs is complying with our guidance in those areas.

That pretty well wraps up our role in the upcoming events.

[Traduction]

**Mrs. Bertrand (Brome—Missisquoi):** There are other witnesses in this room to whom I will now give a chance to talk. Since we have television here, it would be a pity if they were to leave without having taken part in this debate.

What are the responsibilities of these other departments in this phase II project, in the SIGNET project? Are they the same as in phase I? Supply and Services, if you please.

**M. Peter Sorensen (directeur général, Direction générale des systèmes et services d'informatique et de bureautique, ministère des Approvisionnements et Services):** Dans la phase I de COSICS, le projet avait été conçu comme un grand projet d'État, et, à cet égard, Approvisionnement et Services fournit un service de gestion des marchés des entrepreneurs. Tous les marchés sont ainsi gérés par l'équipe des acquisitions d'Approvisionnement et Services qui s'occupe des grands projets d'État dirigés par les Affaires extérieures.

Pour ce qui est de SIGNET, il ne s'agit plus d'un grand projet d'État. On ne le considère plus comme un projet mais comme un programme quinquennal de mise en oeuvre de solutions progressives. À cet égard, nous offrons des services d'acquisition pour chacune des acquisitions nécessaires. Par exemple, l'achat des ordinateurs personnels Tempest il n'y a pas si longtemps. Au fur et à mesure que les demandes nous arrivent des Affaires extérieures, nous offrons ces services d'acquisition.

**Le président:** Monsieur O'Connor, voudriez-vous aussi répondre à cette question? Quel était votre rôle? Quel est maintenant votre rôle?

**M. Steven O'Connor (directeur, Division des programmes à l'étranger et de la défense, Conseil du Trésor du Canada):** Pour la suite des événements, maintenant que nous entamons le projet SIGNET, ce sont surtout les ministres responsables du Conseil du Trésor qui vont décider de donner ou de refuser au ministère des Affaires extérieures l'autorisation de commencer des projets qui dépassent les pouvoirs qui lui sont actuellement délégués en matière de dépenses en capital. Je crois que le ministère des Affaires extérieures s'est vu déléguer le pouvoir de dépenser jusqu'à 1 million de dollars. Tout projet qui dépasse ce plafond devra être soumis aux ministres du Conseil du Trésor pour approbation. Le secrétariat fournira aux ministres des conseils quant à la délégation de ces pouvoirs.

En outre, si les Affaires extérieures demandaient des crédits supplémentaires du Parlement, le Conseil du Trésor serait obligé de s'occuper de ces questions également. Je devrais mentionner que l'on ne s'attend pas à une demande de crédits supplémentaires pour le projet SIGNET.

Troisièmement, le Conseil du Trésor publie des lignes directrices sur les projets de gestion de l'information, et il va veiller à ce que les Affaires extérieures suivent nos conseils dans ce domaine.

En général, je crois que cela résume le rôle que nous aurons à jouer lors des événements à venir.

[Text]

**The Chairman:** So we'll have Mr. Alan Pickering, Director General of INFOSEC, Communications Security Information.

**Mme Bertrand:** Avant qu'on passe à la Défense nationale, je voudrais en terminer avec Approvisionnement et Services.

Monsieur le vérificateur général, dans votre rapport, au paragraphe 2.59, vous dites ceci:

Le ministère a obtenu l'assistance du ministère des Approvisionnements et Services pour la gestion du marché, mais cela n'a pas entièrement compensé son manque d'expérience en mise sur pied et en gestion. . .

Ce commentaire-là, vous l'avez fait dans votre rapport de 1991. Est-ce que vous le maintenez toujours? Étant donné l'information qui vient de nous être donnée, maintenez-vous toujours ce commentaire au sujet du projet SIGNET?

**M. Desautels:** Monsieur le président, dans l'ensemble, je dirais que oui. Ce que nous avons vu de l'organisation qui est en place à l'heure actuelle nous semble orienté dans la bonne direction. Si je maintiens certaines inquiétudes de ce côté, c'est à cause de l'ampleur du projet auquel tout le monde fait face à l'heure actuelle.

On parle maintenant de dépenser 250 et quelques millions de dollars additionnels. Pour moi, cela représente un défi de gestion énorme. Je dirais que c'est parti du bon pied, mais on en est au tout début du projet, et d'autres facteurs qui peuvent survenir en cours de route pourraient faire dérailler un tel projet. En particulier, je dirais que la continuité dans la gestion d'un tel projet est extrêmement importante. Le ministère des Affaires extérieures a eu, dans le passé, certains problèmes de continuité étant donné le roulement assez rapide des gens.

Donc, pour répondre à votre question, c'est parti du bon pied, mais il faut surveiller le projet de très, très près, étant donné son ampleur sur le plan monétaire et sa durée. On parle d'un projet qui s'étendra sur cinq autres années, et les acteurs peuvent changer en cours de route.

**Mme Bertrand:** La surveillance sera exercée surtout à l'endroit des Affaires extérieures et non d'Approvisionnement et Services, n'est-ce pas? Approvisionnement et Services aura une moindre responsabilité dans SIGNET.

**M. Desautels:** J'aimerais laisser les Affaires extérieures répondre à une telle question sur le partage des responsabilités. Selon ma compréhension, le ministère des Affaires extérieures reste le premier responsable du projet.

**Mr. Lambert:** It's important to say that the \$258-million figure is comprised of all of the department's computer projects brought together. The SIGNET component is \$138.2 million only. But in going to Treasury Board ministers last October, what we decided to do was to present to ministers a complete picture of all of the department's activities in all areas of computers, informatics, and telecommunications. Many of the \$120-million worth of other projects were already ongoing. This is not an entirely new package. For example, there's a \$40-million project called CAIP, which is the computer assisted immigration program. CAIP is simply designed to allow our immigration officers overseas to track

[Translation]

**Le président:** Maintenant, j'aimerais demander à M. Alan Pickering, directeur général, INFOSEC, Centre de sécurité des télécommunications, de prendre la parole.

**Mrs. Bertrand:** Before we go on to the witness from National Defence, I would like to finish with the gentlemen from Supply and Services.

Mr. Desautels, at paragraph 2.59 of your report, you said that:

The Department obtained assistance from the Department of Supply and Services in managing the contract, but this still did not fully compensate for the lack of overall experience required to set up and manage—

You made this comment in your 1991 report. Does it still hold true? Given the information which we just received, do you still maintain the same opinion of the SIGNET project?

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, I would say that I still hold this opinion, generally speaking. Judging by what we have seen of the organization that is currently in place, it seems to us that they are going in the right direction. The reason why I still have some concerns in this area is that the project everyone is currently dealing with is so big.

Now we are talking about spending an additional \$250 million, plus change. I think that represents an enormous management challenge. I would say that the project has gotten off to a good start, but it is really in its very first days, and other factors could have cropped along the way that could derail it. In particular, I think that it is extremely important to have continuity in the management of such a project. In the past, the Department of External Affairs has had some problems with continuity given the rather high turnover of its staff.

So to answer your question, I would say that the project is off to a good start, but it must be monitored very, very closely, given that it is such an expensive project and a long one. We are talking about a project that will extend over five more years, and the players could have changed along the way.

**Mrs. Bertrand:** It is External Affairs that will have to be monitored closely for the most part, not Supply and Services, isn't that so? Supply and Services will have less responsibility for the SIGNET project.

**Mr. Desautels:** I would like to leave it to External Affairs to answer this question on the sharing of responsibility. As I understand matters, the Department of External Affairs remains the lead department for this project.

**M. Lambert:** Il faut noter que ce chiffre de 258 millions de dollars représente l'ensemble des projets du ministère dans le domaine de l'informatique. Le projet SIGNET ne représente que 138,2 millions de dollars. Mais quand nous avons soumis nos projets aux ministres du Conseil du Trésor en octobre de l'année passée, nous avons décidé de leur faire un tableau complet de toutes les activités du ministère dans le domaine de l'informatique et les télécommunications. Beaucoup des autres projets compris dans le chiffre de 120 millions de dollars étaient déjà en cours. Ces projets ne sont pas quelque chose d'entièrement nouveau. Par exemple, nous avons un projet d'une valeur de 40 millions de dollars qui



[Texte]

all of the records associated with immigration applications. That project is already several years old, but it is in the \$258 million as part of the picture we presented to ministers.

[Traduction]

s'appelle SITCI, qui veut dire système informatisé de traitement des cas d'immigration. Tout simplement, le but de ce système est de permettre à nos agents d'immigration en poste à l'étranger de dépister, par ordinateur, tous les documents nécessaires aux demandes d'immigration. Ce projet est déjà en cours depuis plusieurs années, mais il est compris dans le chiffre de 258 millions de dollars ainsi que dans le tableau que nous avons présenté au ministre.

• 1015

So what you're talking about, in terms of SIGNET by itself, is \$138.2 million, which is \$13.2 million less than the original COSICS budget.

**Mme Bertrand:** En un mot, dans l'octroi de ces contrats, vous dites par exemple: J'aimerais bien administrer mon contrat en Chrysler, mais Approvisionnements et Services vous répond: Je regrette, mais nous allons en appel d'offres. On vous donne la permission. . . J'ai de la difficulté à décrire une voiture. Disons qu'on vous donne la permission d'acquérir une voiture de moindre qualité. Est-ce Approvisionnements et Services qui va contrôler le coût de l'ensemble du projet?

**Mr. Lambert:** We're responsible for the costs, because it's our project and our program and our budget. What we have done with this is very carefully design a system that doesn't depend upon a particular vendor. So to use your example, it really doesn't matter to us whether it's Ford, Chrysler, General Motors or anyone else, provided we get a four-door sedan with a six-cylinder engine. What we are doing is providing to the Department of Supply and Services performance specifications, which are absolutely in line with the government standards. If today they buy from Ford and tomorrow they buy from Chrysler, it doesn't matter, because they will both carry the load and we can make them work together.

There are considerations, for example, of support, and since a lot of the support for the system will be on our shoulders, it will be our responsibility. We want to be able to manage that cost effectively; therefore, you don't want to have to train people on too many different projects or to carry spares from too many different types of machines, and DSS understands that. But the way the project is structured, it is wide open to competition and that's going to assure us, because the competition is very tough, that we're going to get the best value for money possible. To give you an example, we have just—I hope I am not telling tales out of school, Peter—let a contract, through DSS, for some personal computers, a fairly large number. As a consequence of the way we structured the bid, the way DSS managed it and the level of competition right now, we ended up getting I think—Peter, what was it?—60% more product than we had anticipated. Or putting it the other way around, we bought it for 40% less money than we had expected to have to pay.

So I think in terms of how we organize ourselves, the value for money is absolutely assured, because the cost of technology in this area is dropping like a rock. The fact that we are specifying in such a way that anyone can win means that we are absolutely assured of getting the best possible prices.

Alors, la valeur du projet SIGNET lui-même est de 138,2 millions de dollars, ce qui est 13,2 millions de dollars de moins que le budget initial du système COSICS.

**Mrs. Bertrand:** So when these contracts are being awarded, you might very well say that you would like to do business with Chrysler, but Supply and Services says, "We are sorry, but we are asking for bids. We give you permission to. . ." I am having a hard time sticking to my automobile metaphor, but let's just say that Supply and Services authorizes you to buy a car of a lesser quality. Is it Supply and Services who will monitor the cost of the entire project?

**M. Lambert:** C'est nous qui sommes responsables des coûts, car c'est notre projet, notre programme et notre budget. Donc, nous avons pris beaucoup de soins pour élaborer un système qui ne dépend pas d'une compagnie en particulier. Pour reprendre votre exemple, je dirais que cela ne nous fait rien si le MAS fait affaire avec Ford, Chrysler, General Motors ou toute autre compagnie, à condition qu'il achète une berline à six cylindres. Nous donnons au ministère des exigences de performance qui sont tout à fait en conformité avec les normes gouvernementales. Si le ministère achète chez Ford aujourd'hui et chez Chrysler demain, cela n'a pas d'importance, car les deux voitures font l'affaire et nous pouvons assurer la compatibilité.

Il faut aussi tenir compte du soutien, par exemple. Étant donné que nous devons assurer une grande partie du soutien, nous allons en assumer la responsabilité. Nous voulons contrôler ce coût; donc, nous ne voulons ni former des gens pour travailler sur trop de projets différents ni garder des pièces de rechange pour trop d'appareils différents. Le MAS comprend ce souci. Mais nous avons organisé le projet pour permettre une très grande mesure de concurrence, ce qui va assurer l'optimisation des ressources, car la concurrence est très féroce. Je vous donne un exemple. Nous venons d'accorder un contrat—Peter, j'espère que je ne vende pas la mèche—par l'entremise du MAS pour un assez grand nombre d'ordinateurs individuels. Grâce à notre façon de préparer l'appel d'offres, la façon dont le MAS a géré l'affaire et le niveau actuel de concurrence, nous avons fini par avoir 60 p. 100 de plus que nous avons envisagé. Autrement dit, nous avons acheté le produit pour 40 p. 100 de moins que prévu.

Alors, je crois que l'optimisation des ressources est complètement assurée grâce à notre façon de préparer les appels d'offres, car les prix s'écroulent dans ce domaine de la technologie. Nous préparons les devis de telle façon que toute compagnie puisse remporter le contrat; donc, nous sommes absolument certains d'obtenir les meilleurs prix possible.

[Text]

**Mme Bertrand:** Je vous remercie. J'espère que cela va rassurer le vérificateur général et, par son entremise, les contribuables canadiens. Je vais maintenant laisser M. Pickering parler.

**The Chairman:** The role of the director general, INFOSEC, Communications Security Establishment.

**Mr. Alan Pickering (Director General, INFOSEC, Communications Security Establishment, Department of National Defence):** Thank you, Mr. Chairman.

We will be providing the same service to the Department of External Affairs in SIGNET as they asked us to provide in COSICS. We have already received a letter from the department requesting that support.

Basically what we do is a security service to departments within government. We provide advice, provide guidance. We look at the bids and the technical solutions proposed by the contractor and make recommendations. We look for vulnerabilities that perhaps the contractor has missed and identify them for the department. We also look for solutions to reduce the risk in those vulnerable areas.

We were also asked in COSICS to evaluate a couple of products that were being developed by the contractor to support the COSICS program, which we did. In effect, what that does is advise the department whether the advertised security is in fact there, or are there other vulnerabilities not known. It's that kind of service we provide to them. Then the department takes this information with other information it would have, and decides on what solution it will go ahead with.

• 1020

**The Chairman:** Thank you.

**Mr. Bellemare:** My question is directed to the Auditor General. I appreciate your report of last year, Mr. Auditor General, regarding a project that was started in 1986. Of course we now have a myriad of figures. You can see a table in front of me. There are just reams and sheets of paper full of figures. I'd like to keep this extremely simple.

I imagine, like good managers, the Department of External Affairs established their needs and set some objectives, and then sought information in order to proceed. Obviously they would go through Treasury Board to get moneys allocated.

The first guesstimate, from the figures I heard, was \$28 million, which then became \$56 million as a guesstimate, or now an estimate, of what the total project would cost. The costing became \$111 million in 1987. I understand now that there is going to be an extra \$256 million allocated to complete this project.

In simple arithmetic, the total project should cost approximately \$300 million. Are these figures correct to round figures, let's say, Mr. Auditor General?

[Translation]

**Mrs. Bertrand:** Thank you for your answer. I hope that it will reassure the Auditor General, and, through him, Canada's taxpayers. Now I will let Mr. Pickering speak.

**Le président:** Maintenant M. Pickering va nous décrire le rôle du directeur général, INFOSEC, au Centre de la sécurité des télécommunications.

**M. Alan Pickering (directeur général, INFOSEC, Centre de la sécurité des télécommunications, ministère de la Défense nationale):** Merci, monsieur le président.

Dans le cadre du projet SIGNET, nous allons fournir les mêmes services au ministère des Affaires extérieures qu'il a demandés pour le réseau COSICS. Le ministère nous a déjà envoyé une lettre pour demander ce soutien.

Essentiellement, nous offrons un service de sécurité aux ministères de l'Administration fédérale. Nous fournissons des conseils, nous examinons les offres et les solutions techniques proposées par l'entrepreneur et nous faisons des recommandations. Nous cherchons des lacunes que l'entrepreneur a peut-être manquées, et nous les signalons au ministère. Nous cherchons aussi des solutions afin de réduire les dangers posés par ces lacunes.

On nous a également demandé d'évaluer quelques produits que l'entrepreneur était en train de créer afin d'appuyer le réseau COSICS, et nous en avons fait l'évaluation. En fait, le ministère sait ainsi si les dispositifs de sécurité s'y trouvent bel et bien ou s'il existe d'autres lacunes insoupçonnées. Voilà le type de services que nous leur offrons. Ensuite, le ministère analyse cette information et toutes autres données dont il peut disposer et décide de la solution qu'il retiendra.

**Le président:** Merci.

**M. Bellemare:** Ma question s'adresse au vérificateur général. J'aime bien votre rapport de l'année dernière, monsieur le Vérificateur général, qui avait trait à un projet qui avait démarré en 1986. Nous voilà maintenant inondés de données. Vous voyez que j'ai un tableau devant moi. Ce ne sont là que des ramassis de chiffres. J'aimerais bien que tout cela soit très simple.

Je suppose, qu'en bon gestionnaire, le ministère des Affaires extérieures définit ses besoins et fixe certains objectifs et cherche ensuite à s'informer afin de répondre aux premiers et de réaliser les derniers. Cela va de soi, il s'adresserait ensuite au Conseil du Trésor pour obtenir des fonds.

La première estimation subjective, d'après les données dont j'ai entendu parler, était de 28 millions de dollars, et a ensuite atteint les 56 millions de dollars à titre d'estimation subjective, ou est maintenant considérée comme une prévision budgétaire, du coût total du projet. En 1987, les coûts ont été établis à 111 millions de dollars. Je crois maintenant savoir qu'on attribuera 256 millions de dollars de plus à l'achèvement de ce projet.

Simple calcul, le projet total coûtera environ 300 millions de dollars. Est-ce que ces chiffres correspondent aux sommes arrondies, monsieur le Vérificateur général?



[Texte]

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, I would like to resummairize the figures quoted by Mr. Bellemare. There are two sets of figures I've been shown here: phase one, and the total project costs. I think they have to be sorted out and discussed separately.

My understanding of the evolution of this project is as follows. It started with what we would call in government circles, I think, a class D estimate, or as it was called earlier, a guesstimate, of a total project cost of about \$111 million. I'm speaking of the total level, leaving out for the time being Phase 1. I think it went from a preliminary estimate of \$111 million to \$208 million when the bids were received after the requests for tenders were put out. That is the figure that stood for the total COSICS project until just recently.

Now, because phase two of COSICS was cancelled and SIGNET brought in, if you take the total SIGNET budget of \$258 million, your total project cost of supplying External Affairs with a world-wide network, you could argue, has gone up to \$310 plus million. However—

**Mr. Bellemare:** I beg your pardon?

**Mr. Desautels:** If you include the full \$258 million SIGNET costs as the additional cost of providing External with a world-wide communications network, you're now talking about a project of \$310 million. However, what we cannot really determine very clearly for you at this stage is how much of the \$258 million is really part of this new world-wide communications network.

Mr. Lambert has mentioned that only \$138 million of that would be the equivalent of phase two of COSICS. So if you count only \$138 million, the total project costs will be somewhere below \$200 million. So if you accept the External Affairs position that a good deal of the \$258 million is for things other than the communications network, then what started out as COSICS would be around the \$200-million mark at this point. However, as I said, they have added new dimensions or new elements to the project, which makes it a total information technology project of about \$310 million.

• 1025

**Mr. Bellemare:** I am a politician, and you at the table, the witnesses, are the managers. I have to simplify things to the public and explain how a \$28-million idea, which I assume was a good idea, turned into a sour figure of \$310 million.

As we arrived this morning, dumped on our table in front of us was a report from External Affairs. It starts:

The maintenance and expansion of a global Canadian presence in an increasingly complex, multipolar world is an expensive undertaking, and costs rise faster than resources in an era of continuing government austerity.

[Traduction]

**M. Desautels:** Monsieur le président, j'aimerais revenir sur les chiffres cités par M. Bellemare. On me parle ici de deux ensembles de données: celles de la phase 1, et le coût total du projet. Je pense qu'il faut les distinguer et en discuter séparément.

À ma connaissance, ce projet a évolué de la façon suivante. Il a vu le jour grâce à ce qu'on appelle dans les milieux gouvernementaux, je pense, une estimation de type D, ou ce qu'on a appelé plus tôt, une estimation au pifomètre, d'environ 111 millions de dollars pour le coût total du projet. Je parle du coût total, ne tenant pas compte pour l'instant de la phase 1. Je pense qu'on est passé d'une estimation préliminaire de 111 millions à 208 millions quand on a reçu les soumissions après le lancement de l'appel d'offres. C'est le chiffre qui était cité comme coût total du projet COSICS jusqu'à tout récemment.

Maintenant, comme on a annulé la phase 2 de COSICS et qu'on a entamé le projet SIGNET, si l'on prend le budget total de SIGNET, qui est de 258 millions de dollars, le coût total du projet qui consiste à munir les Affaires extérieures d'un réseau mondial, dépasse les 310 millions de dollars. Toutefois. . .

**M. Bellemare:** Je vous demande pardon?

**M. Desautels:** Si vous incluez le coût total de SIGNET, qui est de 258 millions de dollars à titre de dépenses supplémentaires qu'il faut engager pour fournir aux Affaires extérieures un réseau mondial de communications, le projet atteint maintenant un coût de 310 millions de dollars. Toutefois, ce que nous ne pouvons pas vous dire très précisément maintenant c'est quelle proportion de ces 258 millions de dollars correspondent vraiment à ce nouveau réseau mondial de communications.

M. Lambert a mentionné que la phase 2 de COSICS ne représenterait environ que 138 millions de dollars. Donc, si on ne retient que 138 millions de dollars, le coût total du projet se situerait en deçà de 200 millions de dollars. Si vous êtes d'accord pour dire avec les Affaires extérieures qu'une bonne partie de ces 258 millions de dollars serait dépensée pour des éléments autres que le réseau de communication, alors ce projet qui a vu le jour sous le nom de COSICS coûterait maintenant environ 200 millions de dollars. Cependant, comme je l'ai dit, on y a ajouté de nouveaux éléments, qui en font un projet complet de technologie d'information qui frise les 310 millions de dollars.

**M. Bellemare:** Je suis un homme politique, et vous, qui comparez, vous êtes les gestionnaires. Je dois simplifier les choses à l'intention du public et expliquer comment un concept de 28 millions de dollars, qui était sans doute une bonne idée, a dégénéré au point de coûter 310 millions de dollars.

À notre arrivée ce matin, nous avons trouvé à nos places un rapport des Affaires extérieures. Il commence ainsi:

Le ministère sait depuis longtemps que maintenir et accroître la présence du Canada dans un monde multipolaire de plus en plus complexe est une entreprise onéreuse. Dans un contexte d'austérité budgétaire constante, les coûts continueront probablement de s'accroître plus rapidement que les ressources.

[Text]

I would have difficulty explaining those words to my community, even though it is a very articulate and learned community. I would certainly create laughter if I used your conclusion and said that COSICS is a success, especially if I have people in the audience reminding me of the \$400-billion debt.

I also sit on Bill C-26, the new Public Service Commission bill, and that addresses the law from a theory that the managers should manage. In this case the managers are managing all right; they have managed to raise an estimate, an idea, from \$28 million to \$310 million. Do you call that good management? Do you think that if I supported you and went to bat for you in an election, then I would win on that score alone? I don't think so. I think something is wrong with the management. You cannot play around with Canadian tax dollars.

The Auditor General used the word "progressive". Progressively you went this way, that way; you discovered things, you have been reading books. Sometimes I wonder if you have been reading comic books. Now you are changing the game as you're going; the thing is growing and growing—progressive. It started with \$28 million; it's progressive. It's like having a high school kid wanting four wheels; then he tells his father that he wants to buy the fenders for the car, and he starts building a car. The first thing you know, you are going to have quite a problem. You have created a problem for the country.

Now we are having a system that's supposed to be world-perfect. Tell me, is there another country in this world that has a similar system or the same system as the one you're instituting?

**Mr. Morden:** Mr. Lambert has made the point that one of the things that is important in doing the things we do in the department and in our network world-wide, whether it is commercial matters, political matters, or looking after Canadians abroad, is the need to have a cutting-edge technology communications capability, and that takes various forms.

There are people who are looking very closely at what we are doing with a view to thinking of emulating what we are doing, Mr. Bellemare.

I would like to say that I think, with respect, that the numbers, in terms of the way you have arrayed them, do not actually accord with the way the Auditor General has just responded to your first question. This has not been a matter of things constantly increasing. I think the point has been made a number of times that indeed as one set out to break new ground there was, at the project definition stage, an estimate of \$28 million for the project definition.

• 1030

It was anticipated, when the estimates went first to the Treasury Board, that the project, COSICS phase one and COSICS phase two—which I would remind you was the system to provide a desk-top capacity to all the people who

[Translation]

J'aurais du mal à expliquer ces propos aux gens de ma collectivité, qui sont pourtant instruits et savent s'exprimer. Je les ferais certainement rigoler si je reprenais votre conclusion et disais que COSICS est un succès, surtout si des gens dans l'auditoire viennent me rappeler la dette de 400 milliards de dollars.

Je siège aussi au comité qui étudie le projet de loi C-26, Loi sur la réforme de la fonction publique, où l'on part du principe que les gestionnaires doivent gérer. En l'occurrence, les gestionnaires gèrent effectivement; ils ont géré de manière à porter une estimation, un concept, de 28 millions de dollars à 310 millions de dollars. C'est de la saine gestion? Pensez-vous que si je vous accordais mon appui et faisais campagne pour vous au cours d'une élection j'aurais des chances de l'emporter à cause de cette seule réussite? Je ne le pense pas. Je pense que quelque chose ne va plus dans la gestion. On ne plaisante pas avec les dollars des contribuables canadiens.

Le vérificateur général a parlé de progression. Vous avez progressé dans un sens, puis dans un autre; vous avez découvert des choses, vous avez lu des livres. Parfois, je me demande si vous n'avez pas plutôt lu des bandes dessinées. Et voilà que vous changez les règles du jeu au milieu de la partie; l'affaire grossit et grossit—quel progression. Au début, il était question de 28 millions de dollars; ça, c'est une progression. C'est tout comme si un jeune décidait qu'il lui fallait quatre roues de voiture; puis il dirait à son père qu'il veut maintenant acheter les pare-chocs pour sa voiture, puis il commencerait à construire une voiture. Avant longtemps, vous serez dans le pétrin. Vous avez causé un problème au pays.

Voilà un réseau qui est censé être de niveau international. Dites-moi, un autre pays s'est-il doté d'un réseau analogue ou du même réseau que celui que vous mettez en place?

**M. Morden:** M. Lambert a dit qu'un des aspects importants dans l'accomplissement du mandat du ministère et pour notre réseau international, qu'il s'agisse de questions commerciales, de questions politiques, ou des services offerts aux Canadiens à l'étranger, c'est le fait de disposer d'une capacité technologique de communication qui soit tout à fait à l'avant-garde et polyvalente.

Il y a des gens qui surveillent de très près ce que nous faisons et qui songent à s'en inspirer, monsieur Bellemare.

J'aimerais dire, bien respectueusement, que les chiffres, tels que vous les avez présentés, ne correspondent pas à la réponse que le vérificateur général vient de fournir à votre première question. La progression n'a pas été constante. On a rappelé à maintes reprises qu'effectivement, au départ, à l'étape de la définition du projet, on en estimait le coût à 28 millions de dollars.

On prévoyait, quand les prévisions budgétaires ont pour la première fois été soumises au Conseil du Trésor, que le projet, les phases 1 et 2 de COSICS—qui, je vous le rappelle, était le système qui visait à fournir un ordinateur de bureau à



[Texte]

deal with knowledge in the department and to replace the aging telecommunications system—when the bids came in, the lowest bid was slightly over \$200 million. I think we have made it very clear that at that point the department, quite responsibly, went back to the Treasury Board to see whether the Treasury Board would agree to continue the project at that price level. That approval was given, the bids were recalled, and the contractor was chosen.

I think it is also very important to note, if I can reiterate this, that of the things which happened with the evolution of the technology that we were talking about simply for the communications system, desktop to desktop, it was decided, in light of the evolution of the technologies, to provide us with a capacity to stay in step, to upgrade flexibility, and we did not proceed with the locked in approach that we had with phase one. Therefore, as Mr. Desautels has just said, the overall cost for the completion through SIGNET of the desk-top to desk-top communications system will come in at a total project cost of somewhere slightly under—

**Mr. Bellemare:** I get the gist of your answer.

**Mr. Morden:** But, sir, you've made the point that this was sort of incremental financing, and I—

**Mr. Bellemare:** But you just mentioned in your response that you want to keep in step with the evolution of the technology.

**Mr. Morden:** Yes.

**Mr. Bellemare:** If that is the case, then this figure of \$300 million—excuse me, it's gone up to \$310 million in the last 10 minutes—this \$310 million dollars obviously is going to keep on changing, or do you suspect that technology has come to an abrupt end in its "evolution", to use your word?

**Mr. Morden:** I can answer your question, sir, in two parts. Mr. Lambert, in responding to questions from Madam Bertrand, pointed out that in the \$258 million, which is now the overall program cost, are included a number of elements which are quite separate from the desktop to desktop communications system. He used one example, and there are others which have to do with telecommunications and telephones and so on.

The approach was taken to outline the totality of the department's long-range informatics plan so that ministers of the Treasury Board would have a complete picture of where we were going, including some projects which were ongoing and in the process of implementation, and that includes the example Mr. Lambert used, the immigration system.

The other point, sir, is that costs at this point in the evolution of technology are not necessarily increasing. I think Mr. Lambert has made the point that in a lot of ways both the competitive atmosphere and the evolution of technology are making things cheaper. What we have done in moving into the SIGNET program—again, I'm now just talking about the desktop to desktop arrangement, the flexibility of moving piece by piece with a product which is

[Traduction]

tous les employés du ministère qui traitent de l'information et à remplacer le système de télécommunications vieillissant—quand les soumissions sont arrivées, la plus basse dépassait légèrement les 200 millions de dollars. Je crois que nous avons déjà fort bien précisé qu'à ce moment-là, le ministère, de façon parfaitement responsable, est retourné au Conseil du Trésor pour voir si celui-ci acceptait de donner suite au projet à ce prix. L'approbation a été donnée, on a fait un nouvel appel d'offres, et l'entrepreneur a été choisi.

Je pense qu'il est également très important de souligner, si vous me permettez de revenir là-dessus, que, compte tenu de l'évolution de la technologie que nous envisageons en matière de réseau de communication, soit la transmission de messages entre ordinateurs de bureau, il a été décidé, compte tenu donc de l'évolution de cette technologie, de nous doter de la capacité de rester à jour, d'améliorer notre flexibilité, et nous n'avons donc pas conservé l'approche limitée de la phase 1. Par conséquent, comme vient de le dire M. Desautels, le coût total de l'achèvement, dans le cadre du projet SIGNET, du réseau de communication d'un ordinateur de bureau à un autre coûtera un peu moins de...

**M. Bellemare:** Je vois ce que vous vouliez dire.

**M. Morden:** Mais, monsieur, nous avons précisé que c'était en quelque sorte un financement supplémentaire, et je...

**M. Bellemare:** Mais vous venez tout juste de dire dans votre réponse que vous vouliez suivre de près l'évolution de la technologie.

**M. Morden:** Oui.

**M. Bellemare:** Alors, ce montant de 300 millions de dollars—excusez-moi, il a atteint les 310 millions de dollars dans les 10 dernières minutes—ce montant de 310 millions de dollars va manifestement continuer de grossir. Ou pensez-vous que la technologie a atteint le point culminant de son «évolution», pour reprendre vos propos?

**M. Morden:** Je répondrai à votre question, monsieur, en deux points. M. Lambert, en répondant aux questions de M<sup>me</sup> Bertrand, a souligné que dans les 258 millions de dollars, soit le coût total du programme, sont inclus différents éléments tout à fait distincts du réseau de communication d'un ordinateur de bureau à un autre. Il en a donné un exemple, et il y en a d'autres dans le domaine des télécommunications et de la téléphonie.

On a décidé d'exposer dans sa totalité le plan d'informatisation à long terme du ministère afin que les ministres du Conseil du Trésor aient un panorama complet de ce que nous visons, y compris certains projets qui étaient en cours de réalisation, comme l'exemple dont a parlé M. Lambert, le système d'immigration.

Deuxièmement, à ce moment-ci de l'évolution de la technologie, les coûts n'augmentent pas nécessairement. Il me semble que M. Lambert a bien dit que dans de nombreux cas la concurrence et les progrès de la technologie rendent les produits plus abordables. Ce que nous avons fait en optant pour le programme SIGNET—à nouveau, je ne vous parle ici que de l'interconnexion des ordinateurs de bureau, de la souplesse que permet un produit standard, par

[Text]

standard, as opposed to being customized by a single vendor—is designed to be allowed to upgrade at a minimal cost and also to permit us, as we go step by step, to stay in step with the technology. I think that frankly makes a lot of good sense, and I think that amounts to good management and foresight.

• 1035

**The Chairman:** Mr. Morden, what kinds of financial controls do you have in place in your department?

**Mr. Lambert:** I'm also the senior financial officer, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Do you have a comprehensive internal audit? It reports regularly to you?

**Mr. Lambert:** Yes, sir. We have in fact just strengthened that section quite considerably and have hired either on a permanent basis or on contract something on the order of 24 or 25 additional auditors. As Mr. Bellemare will recall, I had the pleasure of appearing before this committee a year ago last November to respond to the Auditor General's report at that time on the department as a whole, having just returned to Ottawa from a posting. I know very well, sir, we have the responsibility to come back before you again in November for a review. In that time we have taken a considerable number of steps, in co-operation with advice from the Auditor General and the Office of the Comptroller General, to strengthen our financial controls.

For example, Mr. Bellemare, one of the components that has nothing to do with SIGNET in this project is the computerization, and the extension of that computerization, of our financial systems, in order to provide better controls and more up-to-date information.

So we can say to you, Mr. Chairman, and certainly will when we appear before you on that area of our operations, that there have been some very considerable improvements in the department's processes and systems in the intervening two years.

**The Chairman:** We were told this morning that we will have to be very careful about how you manage this project. Do you have a program evaluation unit in place?

**Mr. Lambert:** We do. But I have to say when we were forced to make choices as to whether we would strengthen the program evaluation side of the department or the audit side of the department, we chose to strengthen audit. What we intend to do is to use a small number of people who are in program evaluation essentially as managers and to contract expertise, or indeed to draw people from other areas of the department, in to do program evaluation. We've made this arrangement in concert with the Office of the Comptroller General, who know what our plans are and are in agreement with them.

**The Chairman:** This committee looks at effectiveness and efficiency, basically. The effectiveness of this program, this new communications program that's called SIGNET: you tell me you have increased or strengthened the audit side

[Translation]

opposition à un produit exclusif à un fournisseur unique—c'est de faire en sorte qu'on puisse apporter des améliorations au moindre coût et qu'on puisse, au fur et à mesure, suivre le rythme d'évolution de la technologie. En toute franchise, cela m'apparaît très sensé, et je pense qu'on fait ainsi preuve de bonne gestion et d'une vision à long terme.

**Le président:** Monsieur Morden, quel type de contrôle financier exerce-t-on dans votre ministère?

**M. Lambert:** Je suis aussi l'agent financier principal, monsieur le président.

**Le président:** Avez-vous un système interne de vérification intégrée? Vous fait-on régulièrement rapport?

**M. Lambert:** Oui, monsieur. Nous venons, du reste, tout juste de renforcer considérablement ce service et nous avons embauché, à titre permanent ou à contrat, quelque 24 ou 25 nouveaux vérificateurs. Comme M. Bellemare s'en souviendra, j'ai eu le plaisir de comparaître devant le comité en novembre dernier au sujet du rapport du vérificateur général, qui portait sur l'ensemble du ministère; je venais tout juste de revenir à Ottawa d'une affectation à l'étranger. Je sais très bien, monsieur, que nous devons revenir à nouveau devant vous en novembre pour un examen. Entre temps, nous avons pris des tas de mesures, sur le conseil du vérificateur général et du Bureau du contrôleur général, pour renforcer notre contrôle financier.

Par exemple, monsieur Bellemare, un des éléments qui n'ont rien à voir avec SIGNET, c'est l'informatisation de nos systèmes financiers, et l'intensification de cette informatisation, afin d'assurer un meilleur contrôle et de fournir des données plus à jour.

Nous pouvons donc vous dire, monsieur le président, et nous vous le dirons certainement quand nous comparaitrons devant vous relativement à cet aspect de notre fonctionnement, que nous avons apporté des améliorations considérables aux processus et aux systèmes du ministère au cours de ces deux années.

**Le président:** On nous a dit ce matin qu'il nous faudra examiner de très près la façon dont vous gérez ce projet. Avez-vous un service d'évaluation des programmes?

**M. Lambert:** Nous en avons un. Toutefois, je dois dire que quand nous avons dû décider de renforcer soit le service d'évaluation des programmes, soit le service de vérification du ministère, nous avons choisi d'intensifier la vérification. Ce que nous voulons faire, c'est utiliser un petit nombre de gens qui font l'évaluation des programmes pour en faire des gestionnaires et retenir à contrat les services d'experts, ou encore attirer des gens d'autres secteurs du ministère pour leur confier l'évaluation des programmes. Nous avons conclu cette entente en collaboration avec le Bureau du contrôleur général, qui connaît nos plans et y souscrit.

**Le président:** Le Comité des comptes publics vise l'efficacité et l'efficience, essentiellement. L'efficacité de ce programme, de ce nouveau programme de communication appelé SIGNET: vous me dites avoir accru ou renforcé le



[Texte]

of it, and that's good, because we'd like to see a bang for the buck and make sure the dollars are well spent, but you have no way of telling me that effectively you're going to be able to keep the objective in mind; that is, to do more with less.

**Mr. Lambert:** The incentive to do that, Mr. Chairman, is the fact that when you come down to it, all the moneys that are going into this project have come out of the department's base, and will continue to come out of the department's base. As Mr. O'Connor has indicated, the expectation on the part of Treasury Board ministers is that the department will not ask for increases in reference levels from central reserves for the purposes of increasing its EDP expenditures.

So there's a very powerful incentive for us to manage this project as cost-effectively as we can, because every dollar we put into it is a dollar that comes out of some other area of our operations. We know very well the purpose of the Department of External Affairs is not to run computers but to deliver programs, services, and advice. So the systems within the department, which start at the level of the under-secretary and the deputy minister for international trade, who meet weekly in something we call the program management board and oversee the allocation and disposition of resources...are very much aware that in this particular area, because it is such a large and identifiable area of expenditure, we have to ensure value for money and cost-effectiveness.

So I can assure you, sir, we are very well supervised and very conscious of our obligations.

**The Chairman:** I could ask Supply and Services—and I don't want to embarrass the gentleman, Mr. Sorensen—do you believe the departments have the expertise to manage such large projects as SIGNET, \$258 million? Are you satisfied the controls are in place?

**Mr. Sorensen:** Mr. Chairman, I'm satisfied we have a partnership in moving SIGNET forward. The department provides its specifications. We manage the procurement process that ensures we get competition wherever possible so that we get the best value for our purchasing, and I believe that we are going down the right road with SIGNET.

• 1040

**The Chairman:** Are there other projects of this magnitude under the responsibility of your department at this time, and who manages those?

**Mr. Sorensen:** We have a number of information technology projects that are at this level, at the major crown project level, such as COSICS was. We also have a good number of informatics programs in various departments. Within each one of them there are a lot of challenges, but the principles are the same, that, once the specifications are established, procurement is done in a competitive manner, and the contracts are managed and the projects are managed in partnership with the client department.

[Traduction]

service de vérification, et c'est bien, car nous voulons en avoir pour notre argent et nous assurer que les fonds sont bien dépensés. Cependant, vous n'êtes pas en mesure de me dire que vous allez effectivement pouvoir garder en vue l'objectif, qui est de faire plus avec moins.

**M. Lambert:** Ce qui nous y encourage, monsieur le président, c'est le fait qu'au bout du compte, toutes les sommes qui sont investies dans ce projet proviennent de la base de financement du ministère et continueront d'en provenir. Comme l'a dit M. O'Connor, les ministres du Conseil du Trésor s'attendent à ce que le ministère ne demande pas d'augmentation des niveaux de référence par le recours aux réserves pour dépassement des crédits législatifs afin d'augmenter ses dépenses en informatique.

Nous sommes donc très incités à gérer ce projet de la manière la plus rentable possible, car chaque dollar que nous y investissons provient d'un de nos autres secteurs de fonctionnement. Nous savons fort bien que l'objectif du ministère des Affaires extérieures n'est pas d'avoir des ordinateurs, mais de réaliser des programmes, de fournir des services et d'assurer la consultation. Ainsi donc, les systèmes du ministère, à partir du niveau du sous-secrétaire et du sous-ministre du Commerce extérieur, qui se réunissent hebdomadairement dans le cadre de ce que nous appelons le bureau de gestion des programmes et qui supervisent la répartition et l'utilisation des ressources...sont parfaitement au courant du fait que dans ce secteur, étant donné que c'est un secteur de dépenses très vaste et très repérable, nous devons garantir l'optimisation des ressources et la rentabilité.

Je peux donc vous donner l'assurance, monsieur, que nous sommes très bien encadrés et très conscients de nos obligations.

**Le président:** Je pourrais demander à Approvisionnements et Services—je ne veux pas mettre ce monsieur, M. Sorensen, dans l'embarras—croyez-vous que les ministères ont l'expertise voulue pour gérer d'aussi vastes projets que SIGNET, des projets de 258 millions de dollars? Êtes-vous convaincu que le contrôle financier est assuré?

**M. Sorensen:** Monsieur le président, je suis persuadé que nous faisons progresser le projet SIGNET dans un partenariat. Le ministère présente ses spécifications. Nous gérons le processus d'achat de façon à avoir de la concurrence quand c'est possible, afin d'en avoir pour notre argent. J'estime que nous sommes sur la bonne voie avec le projet SIGNET.

**Le président:** Est-ce que votre ministère a d'autres projets de cette envergure à l'heure actuelle, et si oui, qui les gère?

**M. Sorensen:** Nous avons un certain nombre de projets de technologie de l'information qui sont des grands projets de l'État, comme le projet COSICS l'était. Nous avons également un bon nombre de programmes d'informatique dans différents ministères. Chacun de ces projets présente beaucoup de défis, mais les principes restent les mêmes: c'est-à-dire qu'on fixe le cahier des charges, on fait les achats de façon compétitive, et les contrats et les projets sont gérés en collaboration avec le ministère client.

[Text]

**The Chairman:** I just want to quote from the *Globe and Mail* article. It may not be fair to do it, but I just to throw it out for your thoughts, sir. It is an article written by Stevie Cameron on October 14, 1991:

If COSICS has caused heartburn in Ottawa, just imagine what can happen when people find out about the estimated \$500-million ISX Project at National Defence, so secret and so enormous that no one in Defence will discuss it.

Are you aware of that project, sir?

**Mr. Sorensen:** Yes, I am, sir.

**The Chairman:** And that is being well managed?

**Mr. Sorensen:** Sir, at the moment it is in a stable state. The client—

**The Chairman:** It is two years behind schedule. That's not being well managed.

**Mr. Sorensen:** I can't comment on the—

**The Chairman:** Okay. Maybe we will get back to that.

Monsieur le vérificateur général, êtes-vous convaincu que les systèmes de vérification interne en place sont suffisants pour assurer aux membres du Comité et au peuple canadien qu'on a vraiment, dans le nouveau programme SIGNET, des contrôles suffisamment rigides pour s'assurer que l'argent est bien dépensé?

**M. Desautels:** Monsieur le président, j'aimerais offrir un premier commentaire en réponse à votre question et demander ensuite à M. Adshead d'élaborer.

Pour moi, l'élaboration de grands systèmes informatiques pose un défi énorme sur le plan de la gestion. Ce sont des systèmes qui sont mis en place dans un monde technique qui évolue très rapidement et où les demandes des utilisateurs changent au fur et à mesure que l'évolution technique crée de nouvelles possibilités. Le cas de COSICS est un bon exemple d'une telle situation.

Donc, sur le plan intellectuel et sur le plan de la gestion, il ne faut pas du tout sous-estimer le défi que cela représente. En tant que vérificateur général et serviteur du contribuable, je pense que c'est un défi sur lequel les agences centrales devraient continuellement se pencher pour trouver des solutions qui demeurent toujours suffisantes dans un contexte qui évolue.

Nous nous sommes penchés dans le passé sur cette question de la gestion et du développement d'un système informatique. Ce qui nous a été annoncé ce matin comme style de gestion du projet SIGNET semble aller dans la bonne direction, mais je ne prends pas cela comme une police d'assurance, monsieur le président. Étant donné la complexité du projet et le défi qu'il représente, il va falloir le suivre de très près et y affecter les gens les plus compétents qu'on peut trouver dans l'ensemble du gouvernement.

Avec votre permission, je vais demander à M. Adshead d'élaborer rapidement sur la question plus globale.

[Translation]

**Le président:** Je tiens à citer un article du *Globe and Mail*. Ce n'est peut-être pas juste de le faire, mais j'aimerais avoir votre réaction, monsieur. C'est un article écrit par Stevie Cameron le 14 octobre 1991. Il dit ceci:

Si COSICS a causé une indigestion à Ottawa, imaginez ce qui se passera lorsque la population sera au courant du projet ISX du ministère de la Défense nationale, estimé à 500 millions de dollars. Il s'agit d'un projet tellement secret et tellement énorme que personne au ministère de la Défense n'accepte d'en parler.

Êtes-vous au courant de ce projet, monsieur?

**M. Sorensen:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Est-ce que le projet est bien géré?

**M. Sorensen:** A l'heure actuelle, le projet est dans un état stable. Le client...

**Le président:** Le projet est en retard de deux ans. Il n'est donc pas bien géré.

**M. Sorensen:** Je ne peux pas faire de remarques en ce qui concerne...

**Le président:** D'accord. Peut-être qu'on pourra revenir à cette question.

Mr. Desautels, are you satisfied the existing internal audit systems are adequate to assure Committee members and the Canadian public that the new SIGNET program really has a system of controls that is strict enough to ensure that the money is being well spent?

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, I would like to make an initial comment in response to your question, and then ask Mr. Adshead to provide more information.

As far as I'm concerned, the setting-up of large information systems represents a huge challenge to management. These systems are set up in a technical context that is evolving extremely quickly and in which users' requirements change as the technology offers new possibilities. The case of COSICS is a good example of such a case.

Consequently, we should definitely not underestimate the challenge involved in intellectual and management terms. As the Auditor General and the taxpayers' servant, I think the central agencies should continually focus on this challenge to try to find solutions that remain appropriate even in the context of change.

In the past, we have looked at the issue of developing and managing an information system. The management style announced this morning for the SIGNET project seems to be a move in the right direction, but I am not taking that as an insurance policy, Mr. Chairman. Given the complexity of the project and the challenge involved, we are going to have to follow the project very closely and assign to it the most competent individuals we can find in the government.

With your permission, I will now ask Mr. Adshead to give a quick response to the broader question.



[Texte]

**Mr. Adshead:** Internal audit, which was part of the original question, has only been beefed up recently. We have every hope that internal audit will expand its scope of auditing at headquarters and missions. It is a follow-up to comments in one of our previous audits.

**The Chairman:** How recently, Mr. Adshead? I am talking about comprehensive audits.

• 1045

**Mr. Adshead:** I believe the major new hirings were in April 1992.

**The Chairman:** That's this month.

**Mr. Adshead:** It has been subsequent to our audit, and in response to our audit, we're pleased to hear that the department has reacted and is improving that area.

In terms of the project management of this particular project, from our reading of the IT plan, it appears to be following the new Treasury Board guides and guidelines on how to manage IT projects. It's called "Enhancing Services through Innovative Use of Information Technology". It's part of the central guidance that's being provided to departments.

When we look at the IT plan of External, the general approach being followed, using open systems—multi-disciplinary committees, pilots—are all steps in the right direction, and we will be following them up in 1993.

In general, what we look for in a good management of a large project is megaproject information technology, which is fairly well described in this new Treasury Board guideline. They look for a re-engineering of operations, using a business-case approach to decisions when you're going through each step of the process, and that determines which is your best value for money, and developing of partnerships with not only suppliers and vendors, but in this case possibly with other countries that would want to put in similar systems.

Open systems architecture is encouraged, and I'm happy to see that is in the forefront of this new SIGNET proposal—distributing powers to the user to improve performance. Putting power on the desktop is the new information age challenge. SIGNET does that specifically; it puts a PC on all departments' desks.

**The Chairman:** Thank you very much. I know there's a lot of interest for further questioning. I understand that Mr. Lambert offered the committee a document describing the SIGNET plan, in response to a question from Mr. Whittaker. Are you willing to give us copies of that, sir? You said you were.

**Mr. Lambert:** Yes. I have two documents, Mr. Chairman. One is the SIGNET practical plan.

[Traduction]

**M. Adshead:** Vous avez posé une question au sujet des systèmes de vérification interne. Ce n'est que récemment qu'on a étoffé ces services. Nous avons bon espoir que les services de vérification interne accroîtront l'envergure de ces vérifications à l'administration centrale et dans les émissions. Il s'agit d'une mesure prise à la suite des commentaires faits lors d'une vérification précédente.

**Le président:** Quand a-t-on étoffé ces services, monsieur Adshead? Je fais allusion aux vérifications intégrées.

**M. Adshead:** Je pense que la plupart des nouveaux employés ont été embauchés en avril 1992.

**Le président:** C'est ce mois-ci.

**M. Adshead:** On l'a fait à la suite de notre vérification, et nous sommes ravis d'apprendre que le ministère a pris des mesures et cherche à améliorer ce secteur.

En ce qui concerne la gestion de ce projet particulier, d'après notre lecture du plan de technologie de l'information, le ministère semble respecter les nouvelles lignes directrices du Conseil du Trésor au sujet de la gestion de ces projets. Les lignes directrices s'appellent: «Améliorer les services en utilisant l'information et les technologies de façon novatrice». Cela fait partie des lignes directrices données par l'agence centrale aux ministères.

Lorsqu'on regarde le plan de TI du ministère des Affaires extérieures, on constate que l'approche générale, l'utilisation des systèmes ouverts—les comités multidisciplinaires, les projets pilotes—sont tous des pas dans la bonne direction. Et nous allons suivre ces projets en 1993.

En général, ce qu'on cherche dans la bonne gestion d'un grand projet, c'est la technologie de l'information des mégaprojets, qui est assez bien décrite dans cette nouvelle ligne directrice du Conseil du Trésor. On cherche les éléments suivants: une nouvelle ingénierie des opérations qui utilise l'analyse de rentabilisation pour la prise des décisions à chaque étape du processus. De cette façon, on détermine comment optimiser les ressources, et créer des partenariats non seulement avec les fournisseurs et les vendeurs, mais dans ce cas peut-être avec d'autres pays qui voudraient mettre en place des systèmes semblables.

On encourage l'architecture ouverte pour le système, et je suis heureux de constater que c'est un des éléments principaux de la nouvelle proposition SIGNET. Il s'agit de distribuer des pouvoirs à l'utilisateur afin d'améliorer le rendement du système. Le défi de la nouvelle ère de l'information, c'est de mettre un ordinateur personnel sur tous les bureaux du ministère. Le projet SIGNET fait exactement cela.

**Le président:** Merci beaucoup. Je sais que les députés ont beaucoup d'autres questions à vous poser. Je crois savoir que M. Lambert a proposé de donner au comité un document qui décrit le projet SIGNET, en réponse à une question posée par M. Whittaker. Êtes-vous disposé à nous donner des exemplaires de ce document, monsieur? Vous avez dit que vous étiez prêt à nous les donner.

**M. Lambert:** Oui. J'ai deux documents, monsieur le président, dont l'un est le plan pratique du SIGNET.

[Text]

**The Chairman:** We could have that circulated to the members after this meeting. And we could also have Treasury Board's guidelines on better management, which Mr. Adshead just alluded to, circulated.

For your information, the meeting will adjourn in a few minutes. We will reconvene on Tuesday, May 5, at the same time, in the same room. But I need a motion if members want to continue with this experience of televising.

**Mr. Bellemare:** I so move.

**Le président:** Il est proposé par M. Bellemare que, conformément à l'article 119 du Règlement et selon les principes directeurs adoptés par la Chambre des communes le vendredi 27 mars 1992, le Comité permanent des comptes publics télédiffuse dans la salle 253-D sa séance du mardi 5 mai 1992, à 9 heures, dans le cadre de son étude des paragraphes 2.54 à 2.60 du chapitre 2 (Notes de vérification) du Rapport du vérificateur général pour 1991 (projet COSICS), dans le but d'entendre les témoignages du vérificateur général, des représentants du ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur, du Conseil du Trésor, du ministère de la Défense nationale et du ministère des Approvisionnements et Services.

La motion est adoptée

**Le président:** On reviendra mardi prochain et on aura l'occasion de lire les documents qui nous ont été distribués.

Pour les intéressés, cette séance sera télédiffusée dimanche à 15 heures.

Bonne journée et merci bien, monsieur Morden et monsieur Lambert.

La séance est levée.

[Translation]

**Le président:** On pourrait faire distribuer ce document aux membres du comité après la réunion. Nous pourrions également faire distribuer les lignes directrices du Conseil du Trésor, auxquelles M. Adshead vient de faire allusion.

Pour votre gouverne, nous allons lever la séance dans quelques minutes. Nous allons nous réunir de nouveau le mardi 5 mai, à la même heure et dans la même salle. Mais j'ai besoin d'une motion si les députés veulent poursuivre l'expérience de la télédiffusion.

**M. Bellemare:** Je le propose.

**The Chairman:** It is moved by Mr. Bellemare that as per Standing Order 119 and the guidelines adopted by the House on Friday, March 27, 1992, the Standing Committee on Public Accounts broadcast in Room 253-D its meeting to be held on Tuesday, May 5, 1992 at 9 o'clock a.m. within its study of paragraphs 2.54 to 2.60 of Chapter 2 (Audit Notes) of the 1991 Auditor General's Report (COSICS project) for the purpose of hearing the Auditor General and witnesses from the Department of External Affairs and International Trade, the Treasury Board, the Department of National Defence and the Department of Supply and Services.

The motion is carried

**The Chairman:** We will be back next Tuesday, by which time we will have had an opportunity to read the documents in question.

For those interested, this meeting will be broadcast on Sunday at 3 p.m.

Have a good day and thank you very much, Mr. Morden and Mr. Lambert.

The meeting is adjourned.











**MAIL  POSTE**

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

**Lettermail**

**Poste-lettre**

**K1A 0S9**

**Ottawa**

*If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Groupe Communication Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9*

**WITNESSES**

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Denis Desautels, f.c.a., Auditor General;

John Adshead, Principal, Audit Operations Branch.

*From the Department of External Affairs and International Trade:*

Reid Morden, Under-Secretary of State for External Affairs;

Garrett Lambert, Assistant Deputy Minister, Corporate Management Branch.

*From the Treasury Board:*

Stephen O'Connor, Director, Foreign and Defence Programs Division, Program Branch.

*From the Department of National Defence:*

Alan Pickering, Director General, INFOSEC, Communications Security Establishment.

*From the Department of Supply and Services:*

Peter Sorensen, Director General, Office Automation, Services and Information Systems Directorate.

**TÉMOINS**

*Du Bureau du Vérificateur général du Canada:*

Denis Desautels, f.c.a., vérificateur général;

John Adshead, directeur principal, Opérations de vérification.

*Du ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur:*

Reid Morden, sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures;

Garrett Lambert, sous-ministre adjoint, Gestion ministérielle.

*Du Conseil du Trésor:*

Stephen O'Connor, directeur, Programmes à l'étranger et de défense, Direction des programmes.

*Du ministère de la Défense nationale:*

Alan Pickering, directeur général, INFOSEC, Centre de la sécurité des télécommunications.

*Du ministère des Approvisionnements et Services:*

Peter Sorensen, directeur général, Systèmes et services d'informatique et de bureautique.



HOUSE OF COMMONS

CHAMBRE DES COMMUNES

Issue No. 25

Fascicule n° 25

Tuesday, May 5, 1992

Le mardi 5 mai 1992

Chairman: Jean-Robert Gauthier

Président: Jean-Robert Gauthier

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

### RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), consideration of Paragraphs 2.54 to 2.60 of Chapter 2 (Audit Notes) of the 1991 Auditor General's Report (COSICS project)

### CONCERNANT:

Conformément à l'alinéa 108(3)e) du Règlement, étude des paragraphes 2.54 à 2.60 du Chapitre 2 (Notes de vérification) du Rapport du Vérificateur général pour 1991 (projet COSICS)

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature,  
1991-1992

## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Jean-Robert Gauthier

*Vice-Chairman:* Bill Casey

### Members

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

Clairette Bourque

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Président:* Jean-Robert Gauthier

*Vice-président:* Bill Casey

### Membres

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

*La greffière du Comité*

Clairette Bourque



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

TUESDAY, MAY 5, 1992  
(36)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:02 o'clock a.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chairman, Jean-Robert Gauthier, presiding. At 10:01 o'clock a.m., Douglas Young, the Acting Chairman, assumed the Chair.

*Members of the Committee present:* Eugène Bellemare, Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Guy Saint-Julien, Jack Whittaker, Douglas Young.

*Acting Member present:* Don Boudria for Eugène Bellemare.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Richard Domingue and Michelle Salvail, Research Officers.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Denis Desautels, f.c.a., Auditor General; John Adshead, Principal, Audit Operations Branch. *From the Department of External Affairs and International Trade:* Garrett Lambert, Assistant Deputy Minister, Corporate Management Branch. *From the Treasury Board:* Stephen O'Connor, Director, Foreign and Defence Programs Division, Program Branch. *From the Department of National Defence:* Alan Pickering, Director General, INFOSEC, Communications Security Establishment. *From the Department of Supply and Services:* Peter Sorensen, Director General, Office Automation, Services and Information Systems Directorate.

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), the Committee resumed consideration of Chapter 2 of the 1991 Auditor General's Report—Audit Notes (Department of External Affairs—Paragraphs 2.54 to 2.60).

The Chairman made a statement.

The Auditor General and Garrett Lambert each made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

It was agreed,—That, as per Standing Order 119 and the guidelines adopted by the House on Friday, March 27, 1992, the Standing Committee on Public Accounts broadcast in Room 253-D its meetings to be held on Tuesday, May 12, and Thursday, May 14, 1992 at 9:00 o'clock a.m. within its study of Chapter 5 of the 1991 Auditor General's Report (Innovation within the Parliamentary Control Framework) for the purpose of hearing the Auditor General, the Comptroller General and the Secretary of the Treasury Board.

At 10:55 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Clairette Bourque

*Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAL**

LE MARDI 5 MAI 1992  
(36)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à 9 h 02, dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de Jean-Robert Gauthier (*président*). À 10 h 01, le président suppléant, Douglas Young, assume la présidence.

*Membres du Comité présents:* Eugène Bellemare, Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Guy Saint-Julien, Jack Whittaker, Douglas Young.

*Membre suppléant présent:* Don Boudria remplace Eugène Bellemare.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Richard Domingue et Michelle Salvail, attachés de recherche.

*Témoins: Du Bureau du Vérificateur général du Canada:* Denis Desautels, f.c.a., vérificateur général; John Adshead, directeur principal, Opérations de vérification. *Du ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur:* Garrett Lambert, sous-ministre adjoint, Gestion ministérielle. *Du Conseil du Trésor:* Stephen O'Connor, directeur, Programmes à l'étranger et de défense, Direction des programmes. *Du ministère de la Défense nationale:* Alan Pickering, directeur général, INFOSEC, Centre de la sécurité des télécommunications. *Du ministère des Approvisionnements et Services:* Peter Sorensen, directeur général, Systèmes et services d'informatique et de bureautique.

Conformément à l'alinéa 108(3)(e) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Chapitre 2—Notes de vérification, du Rapport du vérificateur général pour 1991 (Le ministère des Affaires extérieures—Paragraphes 2.54 à 2.60).

Le président fait une déclaration.

Le vérificateur général et Garrett Lambert font chacun un exposé et, avec les autres témoins, répondent aux questions.

Il est convenu,—Que, suivant l'article 119 du Règlement ainsi que la directive adoptée par la Chambre le vendredi 27 mars 1992, le Comité permanent des comptes publics télédiffuse les audiences qu'il tiendra dans la salle 253-D, le mardi 12 et le jeudi 14 mai, à 9 heures, à l'occasion de l'étude du Chapitre 5 du Rapport du vérificateur général, 1991 (Innovation et cadre de contrôle parlementaire); le Comité entendra alors le vérificateur général, le contrôleur général et le secrétaire du Conseil du trésor.

À 10 h 55, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*La greffière du Comité*

Clairette Bourque

[Text]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, May 5, 1992

• 0903

**Le président:** À l'ordre, s'il vous plaît.

Nous reprenons les travaux du Comité des comptes publics. Ce matin, nous avons plusieurs témoins. Du ministère des Affaires extérieures, il y a M. Garrett Lambert, sous-ministre adjoint, Section de la gestion ministérielle.

From the Treasury Board, we have Mr. Stephen O'Connor, Director, Foreign and Defence Programs Division. From the Department of National Defence, we have Mr. Alan Pickering, Director General, INFOSEC, Communications Security Establishment.

Du ministère des Approvisionnements et Services, nous recevons Peter Sorensen, directeur général, Direction générale des systèmes et services d'informatique et de bureautique.

We also have with us the usual presence of the Auditor General and his people—Mr. Denis Desautels, the Auditor General, and Mr. John Adshead, Principal, Audit Operations Branch. Welcome to you, gentlemen.

I take it Mr. Morden couldn't be here this morning.

Dans le document qui nous a été remis la semaine passée, le document *Améliorer les services en utilisant l'informatique et les technologies d'une façon novatrice*, le Conseil du Trésor a écrit ceci:

...le gouvernement fédéral prévoit consacrer quelque 3 milliards de dollars et affecter 18,000 employés aux produits et services liés aux technologies de l'information.

L'exemple récent de COSICS a de quoi inquiéter les Canadiens et les Canadiennes. En effet, on peut se demander comment le gouvernement entend gérer des projets qui totaliseront 3 milliards de dollars.

S'il existe des normes, des directives, il est clair—en tout cas pour nous du Comité—qu'à ce jour, elles ne sont pas appliquées et que personne au gouvernement ne semble se préoccuper de cette situation.

À la lueur des événements récents ayant entouré le projet COSICS, on peut se demander à qui revient la responsabilité d'implanter ces systèmes informatiques très complexes. En effet, il est clair que le ministère des Affaires extérieures n'a pas jusqu'à maintenant prouvé qu'il avait la compétence nécessaire lui permettant de gérer des projets comme COSICS. Sa culture et son mode de gestion nuisent peut-être à la bonne marche de projets complexes.

• 0905

Il y a plusieurs mois, le Comité des comptes publics écrivait dans son troisième rapport sur la sécurité de l'information qu'il y avait un problème de leadership. Le Comité écrivait dans son rapport que les différents intervenants ne s'acquittaient pas convenablement de leurs responsabilités. Le Comité suggérait donc au Secrétariat du Conseil du Trésor de jouer un rôle de leader. On écrivait:

[Translation]

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mardi 5 mai 1992

**The Chairman:** Order, please!

We are resuming the proceedings of the Public Accounts Committee. This morning, we have several witnesses. From the Department of External Affairs, we have Mr. Garrett Lambert, Assistant Deputy Minister, Corporate Management Branch.

Du Conseil du Trésor, il y a M. Stephen O'Connor, directeur, Division des programmes à l'étranger et de la défense. Du ministère de la Défense nationale, nous accueillons M. Alan Pickering, directeur général, INFOSEC, Centre de la sécurité des télécommunications.

From the Department of Supply and Services, we have Mr. Peter Sorensen, Director General, Office Automation, Services and Information Systems Directorate.

Nous accueillons également, comme d'habitude, le vérificateur général et ses collègues: M. Denis Desautels, vérificateur général et M. John Adshead, directeur principal, Direction générale des opérations de vérification. Bienvenue, messieurs.

On me dit que M. Morden n'a pas pu venir ce matin.

In the document that was given to us last week entitled *Enhancing Services Through the Innovative Use of Information and Technology*, Treasury Board writes:

The government will spend some three billion dollars on information technology products and services and employ about eighteen thousand people in this field.

The recent example of COSICS is enough to worry Canadians. Indeed, one can wonder how the government plans to manage projects totalizing three billion dollars.

If there are standards and guidelines, it is clear—at least for the members of the committee—that to date they have not been applied and that no one in government seems to be concerned by this situation.

Given the recent events surrounding the COSICS project, we are left wondering who is responsible for implementing these very complex computer systems. Indeed, it is clear that so far the Department of External Affairs has not proven it has the required expertise to manage projects like COSICS. Perhaps its culture and its style of management hinder the proper functioning of complex projects.

Several months ago, the Public Accounts Committee indicated in its third report on information security that there was a leadership problem. The committee wrote in its report that the various stakeholders were not carrying out their responsibilities as they should. The committee therefore suggested that the Treasury Board Secretariat should play a leading role. We wrote:



[Texte]

Le développement d'une politique ne signifie rien si elle n'est pas implantée.

Il faudra aujourd'hui demander au Conseil du Trésor comment il perçoit son rôle dans toute l'affaire COSICS, comment le Conseil du Trésor entrevoit son rôle dans le système SIGNET, le nouveau système remplaçant COSICS, et quelles normes de gestion, en particulier de saine gestion financière, seront appliquées dans le but de veiller à ce que des problèmes similaires à ceux de COSICS ne se répètent pas. Enfin, existe-t-il des directives claires du Conseil du Trésor en matière de développement de technologie informatique?

À propos de COSICS, les Affaires extérieures vous diront, en reprenant une phrase célèbre récente du premier ministre: «Y a pas de problème». Le Comité est loin d'en être convaincu.

Le fait que certains correctifs aient été apportés depuis l'affaire COSICS ne garantit en rien, d'après moi, que le projet SIGNET fonctionnera et que les coûts seront sous contrôle. Il faudra demander aux Affaires extérieures de nous présenter un échéancier détaillé décrivant la mise en place de SIGNET. Peut-être devront-ils s'engager à faire des rapports d'étape à la veille de la réalisation de chacun des objectifs. Nous verrons si le ministère des Affaires extérieures et le Conseil du Trésor en particulier peuvent aujourd'hui nous assurer que tout va bien malgré les événements récents.

Je voulais faire cette mise au point pour replacer la réunion dans son contexte et aider les députés à cibler leurs questions.

Mr. Desautels, do you have an opening statement to make?

**M. Denis Desautels f.c.a. (vérificateur général du Canada):** Non, je n'ai pas de déclaration d'ouverture, monsieur le président. Par contre, si vous me le permettez, j'aimerais faire une petite mise au point. Vous avez d'ailleurs déjà touché à ce point vous-même en disant que l'appréciation relative que nous avons du succès de COSICS peut différer selon l'endroit d'où nous venons.

J'aimerais tout simplement répéter que l'appréciation que notre bureau fait du succès relatif de COSICS est, il ne faut pas s'en surprendre, quelque peu différente de celle qu'en fait le ministère des Affaires extérieures. Je tenais simplement à ce que le Comité sache que nous ne sommes pas tout à fait sur la même longueur d'ondes en ce qui concerne cette question.

Nous avons plusieurs raisons de croire que le COSICS n'est pas un succès absolu, loin de là. Sans aller dans tous les détails, je pourrais citer cinq ou six raisons qui m'incitent à dire cela, monsieur le président.

En particulier, il y a le délai de 30 mois, que le ministère reconnaît, et l'influence que cela peut avoir sur les coûts encourus par le ministère pour le projet, coûts qui ne sont pas nécessairement comptabilisés dans les 55 millions de dollars dont on a parlé.

L'accréditation est venue, comme vous le savez, quelque peu en retard et demeure une accréditation temporaire ou provisoire.

Troisièmement, les outils de bureautique qui étaient censés être livrés avec COSICS n'ont pas tous été livrés, et ceux qui ont été livrés ne reflètent pas tout à fait l'état actuel de la technologie dans certains cas.

[Traduction]

Developing a policy is pointless if it is not to be implemented.

Today, we must ask Treasury Board how it sees its role in the whole COSICS affair, how it sees its role in the SIGNET system, the new system replacing COSICS, and what management standards, particularly sound financial management standards, will be applied in order to ensure that problems similar to those that COSICS ran into will not reoccur. Finally, does Treasury Board have clear guidelines concerning the development of information technology?

Concerning COSICS, External Affairs will tell you, using one of the Prime Minister's recent famous sentences: "There's no problem." The committee is not convinced, far from it.

The fact that certain corrective measures were taken since the COSICS affair in no way guarantees, in my view, that the SIGNET project will work and that the costs will be kept under control. We must ask External Affairs to give us a detailed timetable for the implementation of SIGNET. Perhaps they should agree to supply us with progress reports prior to the attainment of each objective. We will see whether the Department of External Affairs and Treasury Board in particular, can assure us today that everything is going well despite recent events.

I wanted to bring this clarification in order to place this meeting in context and to help the members to target their questions.

Monsieur Desautels, voulez-vous faire une déclaration d'ouverture?

**Mr. Denis Desautels f.c.a. (Auditor General of Canada):** No, I have no opening statement, Mr. Chairman. However, if you will allow me, I would like to make a small clarification. Besides, you have already mentioned this point yourself when you said that the relative evaluation of COSICS' success may vary depending on where you're coming from.

I would simply like to repeat that our office's evaluation of COSICS' relative success is, and this shouldn't surprise you, somewhat different than the Department of External Affairs' evaluation. I simply wanted the committee to know that we are not quite on the same wavelength on this issue.

We have several reasons to believe that COSICS was not an absolute success, far from it. Without going into all the details, I would like to mention five or six reasons that lead me to say that, Mr. Chairman.

Specifically, there is the 30-month delay, which the department recognizes, and the effect that might have on the costs incurred by the department for this project, costs which are not necessarily reflected in the \$55 million that were mentioned.

Accreditation was granted, as you know, somewhat later than foreseen, and is still a temporary accreditation.

Third, the office automation tools that were supposed to be delivered along with COSICS were not all delivered and, those that were, do not always reflect the state of the art.

[Text]

Quatrièmement, nous affirmons que les années-personnes que COSICS devait sauver ne se sont pas réellement concrétisées. Les années-personnes qui ont été épargnées par le ministère n'ont pas nécessairement été épargnées à cause de COSICS.

• 0910

Enfin, et c'est le point le plus important, à la fin de la phase I de COSICS, on a essentiellement changé ce qu'on peut appeler la solution. L'approche technologique de la phase I a été modifiée, et on adopte maintenant une nouvelle solution pour la phase II. En soi, cela signifie que la phase I n'est pas un succès absolu, loin de là.

Je tenais à faire ces mises au point pour dire que là-dessus, nous ne sommes pas tout à fait sur la même longueur d'ondes que nos confrères des Affaires extérieures. Merci.

**Le président:** Merci, monsieur Desautels.

We were told you had received your accreditation, if I may use that word. . . this was good for four months, so we are informed. What happens after four months? May I just ask the question out of interest?

**Mr. Garrett Lambert (Assistant Deputy Minister, Corporate Management Branch, Department of External Affairs and International Trade):** Mr. Chairman, first of all, no system is ever accredited permanently. There is always a period of time, following which there is a review. The accreditation for four months has a limit on it because we have to put in place some operating procedures. They have to be written up.

There is no question in anyone's minds within the community that the accreditation will be continued beyond the four months, but there is an undertaking on our part to write up some internal procedures for management. It has nothing to do with the technology or the system itself.

Mr. Chairman, I hope I'll have an opportunity to respond to your opening statement and to Mr. Desautels' before we move into questions.

**The Chairman:** I invite you to do that now, sir.

**Mr. Lambert:** I have a feeling that I am sitting here being accused of a crime that was never committed. There are all sorts of allegations and sweeping statements about COSICS being a failure.

I have yet to see anyone demonstrate that COSICS is a failure. We have delivered a system that has full functionality. It came in at a \$1.2 million below budget, the budget that was approved by ministers before the contract was signed.

Yes, the Auditor General may say that it doesn't have today's functionality, but neither does an automobile that was bought in 1986 have the appearance and functionality of an automobile that was bought in 1992.

[Translation]

Fourth, we maintain that the savings that COSICS was supposed to bring in terms of person-years have not really materialized. The savings in person-years that the department did achieve were not necessarily due to COSICS.

Finally, and most importantly, at the end of phase one of COSICS, we have basically changed what might be called the solution. The technological approach of phase one was changed and a new solution for phase two has now been adopted. In itself, that means that phase one was not an absolute success, far from it.

I wanted to make these clarifications to let you know that in this matter, we are not quite on the same wavelength as our colleagues from External Affairs. Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Desautels.

On nous dit que vous avez reçu une accréditation, si je peux utiliser ce terme, qui est valable pour quatre mois. Qu'arrivera-t-il après cette période? Je pose cette question uniquement pour satisfaire ma curiosité.

**M. Garrett Lambert (sous-ministre adjoint, Section de la gestion ministérielle, ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur):** Premièrement, monsieur le président, aucun système ne reçoit d'accréditation permanente. L'accréditation est toujours valable pour une période donnée, après quoi elle fait l'objet d'un nouvel examen. L'accréditation que nous avons reçue est valable pour quatre mois car nous devons mettre en oeuvre un certain nombre de méthodes de fonctionnement qui doivent être rédigées.

Il ne fait aucun doute pour quiconque du milieu que l'accréditation sera renouvelée au terme de ces quatre mois, mais nous nous sommes engagés à rédiger une procédure de gestion interne. Cela n'a rien à voir avec la technologie ou le système en tant que tels.

Monsieur le président, j'espère que j'aurai l'occasion de répondre à votre déclaration d'ouverture et à celle de M. Desautels avant que vous commenciez à nous interroger.

**Le président:** Je vous invite à le faire maintenant, monsieur.

**M. Lambert:** J'ai l'impression d'être accusé d'un crime qui n'a jamais été commis. On a fait toutes sortes d'allégations et de déclarations générales sur l'échec de COSICS.

À ma connaissance, personne n'a encore prouvé que COSICS est un échec. Nous avons livré un système qui a toutes les fonctionnalités et qui a coûté 1,2 million de dollars de moins que ce qui avait été prévu dans le budget, budget qui a été approuvé par les ministres avant la signature du contrat.

Oui, le vérificateur général vous dira peut-être que ce système n'offre pas toutes les fonctions disponibles aujourd'hui, tout comme il est vrai qu'une automobile achetée en 1986 n'a ni l'apparence ni les caractéristiques d'une automobile achetée en 1992.



[Texte]

I think the committee has to be a little bit fair in determining whether or not decisions that were taken six years ago, based on technology that was available six years ago, may be fairly compared to the technology that is available today. We know that the computers that are appearing on people's desks in 1992 will not even be manufactured in 1994.

I am not sure what the committee is after. The department is not trying to suggest that this program is without problems and I would be happy to discuss some of those problems with you.

But you must be aware, when you saw the article in the newspaper that followed our meeting on Thursday, that there seems to be little relevance between any factual analysis and the assertions that continue to be made about this project.

I am happy to discuss any of the Auditor General's concerns and I am happy to discuss any of the committee's concerns, but I must say, I find it very difficult to accept the sweeping assertion that somehow COSICS, and I think that those were your words, is a mess. It is not.

**The Chairman:** That opens the meeting and puts it on a very nice tone, I think. Mr. Bellemare, perhaps you would like to start the questions.

**M. Bellemare (Carleton—Gloucester):** Je trouve les propos du témoin un peu curieux. Je ne sais pas quel journal il lit ou avec quelle mentalité il lit les journaux. Pour ma part, j'évite de lire les journaux, parce que les journaux écrivent pour se faire de l'argent et souvent pour se faire plaisir.

L'objectif ici, au cas où vous ne l'auriez par compris, est l'efficacité et l'efficacités. Il n'est pas question de savoir si une voiture d'une année sera meilleure que la voiture d'une autre année. On sait qu'au fil du temps, les choses devraient s'améliorer.

• 0915

Nous, les parlementaires, devons rendre compte à nos électeurs, aux contribuables. Si nous devons donner un bulletin scolaire, nous aurions de la difficulté à donner un A, un B, un C ou même un D à votre ministère pour son efficacité ou son efficience face au projet COSICS.

Je ne vous accuse pas personnellement, monsieur. J'ai observé que les joueurs semblent changer constamment au ministère. C'est vous qui êtes obligé de tenir la poche et de répondre. Je peux assurer au Comité que vous êtes une personne honnête, fiable et d'un *background* impeccable. Donc, ce n'est pas votre personnalité ou vos capacités qui sont en jeu, mais l'efficacité et l'efficacités du ministère. J'espère que cela vous rassure.

Cependant, de notre côté, nous allons regarder les choses d'un oeil critique et dire: Au point de vue de

PY savings, for example, what rating should I give? A failure. What rating should I give to estimates that move from \$28 million on a conceptual plan to a projected plan now that may cost \$310 million? I say may because the word "progressive" at the last meeting was used and we're still in this progressive party thinking of making up new projects, new things, new gadgets to buy.

[Traduction]

Je pense que le comité doit essayer d'être juste lorsqu'il cherche à déterminer si les décisions qui ont été prises il y a six ans, en fonction de la technologie disponible à l'époque, peuvent en toute justice être jugées selon la technologie qui existe aujourd'hui. Nous savons que certains ordinateurs achetés en 1992 ne seront même plus fabriqués en 1994.

Je ne sais pas trop ce que cherche le comité. Le ministère ne prétend pas que ce programme est sans problèmes et je serai heureux de discuter de certains de ces problèmes avec vous.

Mais vous avez dû constater, lorsque vous avez lu l'article rendant compte de notre réunion de jeudi, qu'il semble y avoir peu de rapports entre l'analyse des faits et les affirmations que l'on continue de faire au sujet de ce projet.

Je serai heureux de discuter de n'importe quelle préoccupation du vérificateur général tout comme je suis heureux de discuter des préoccupations du comité, mais je dois avouer qu'il est très difficile d'avaler la généralisation un peu hâtive selon laquelle COSICS est un gâchis, pour reprendre l'expression que vous avez vous-même utilisée, je pense. C'est faux.

**Le président:** Je trouve que la séance s'ouvre sur une note très agréable. Monsieur Bellemare, voulez-vous poser les premières questions?

**Mr. Bellemare (Carleton—Gloucester):** I find the witness' words a bit strange. I don't know what newspaper he reads or in what frame of mind he reads it. Personally, I avoid reading newspapers, because journalists write to make money and very often to please themselves.

Our objective here, in case you've missed the point, is efficiency and effectiveness. It's not a question of determining whether an automobile of a given year is better than another year's model. We know that with time things are supposed to improve.

We, as parliamentarians, are accountable to our constituents, the taxpayers. If we had to prepare a report card for your department, we would have a hard time giving it an A, a B, a C or even a D for its efficiency or effectiveness in the COSICS project.

I'm not accusing you personally, Sir. I have noticed that the players seem to be constantly changing in the department. You're the one who is left holding the bag and having to answer. I can assure the committee that you are an honest, reliable person with an impeccable background. Therefore, I'm not questioning your personality or your abilities, but the Department's efficiency and effectiveness. I hope that comforts you.

However, we are going to consider things critically and say: Regarding

les économies d'années-personnes, par exemple, quelle note devrais-je donner? Un échec. Quelle note donner pour une prévision de 28 millions de dollars, à l'étape de la conception du projet, qui pourrait se transformer en 310 millions de dollars? Je dis «pourrait» car, à la dernière séance, le terme «progressif» a été utilisé et on semble encore dans ce mode progressif qui consiste à imaginer de nouveaux projets, de nouvelles choses, de nouveaux gadgets à acheter.

[Text]

Le domaine se développe.

The operational expertise and the effort put in such a complicated program have to date proven to be a failure because of the time and the money they cost. For thinking of *une programmation*, nothing else, not you; don't feel attacked. Unfortunately, you're in the front line, you're the boss and so you have to put out your chin.

We talked about accreditation. At the last meeting we did find out that accreditation was given three or four days prior to our last meeting, which I found very interesting. My colleague states three days. I discovered over the weekend that accreditation comes after certification, it goes into these steps, and accreditation was given by yourselves. As an outsider, this is rather odd. A hospital, for example, has to have accreditation and I understand the accreditation comes from an organization in North America that is located in Chicago. If the Civic Hospital in Ottawa wants accreditation, it does not ask the financial officer if he would write down an accreditation certificate because it would be nice to go in front of the board of management tonight. I find that very odd and perhaps I should not make you feel uncomfortable with that, but rather Treasury Board. Where's Treasury Board's leadership? Who does this accreditation in every department?

We're looking at your department today. Maybe tomorrow it will National Defence and so on. People are writing their own accreditations. Yes, there is a process to accredit, but to the outside, to the public, to the taxpayer, isn't it a little odd that accreditation is given by the same people who pass judgment and also prepare reports on PYs, estimates and what they need? Do you find that is an okay process?

**Mr. Lambert:** The process is more arm's length than that. It involves analysis by CSE of the technology and the system. CSE's role in this was to try, with all of its technical abilities, and they are considerable, to break the system. Along the way it found deficiencies which were reported back to us and which we were required under the terms of our contract with Fenco to require Fenco to repair.

• 0920

The RCMP, CSIS, DND and others who are in this particular field of expertise all sit on something called the COSICS Security Committee. It was on the basis of their expertise and recommendations that a number of changes to the project, in terms of not only technology but also systems and systems management, were made as we went along. It was only following a sign-off by that committee and its chairman that then the EDP security adviser of the department made the recommendation directly to the under-secretary.

[Translation]

The field is developing.

Les compétences opérationnelles et les efforts qui ont été consacrés à ce programme si complexe se sont à ce jour soldés par un échec en raison du temps et de l'argent qui ont été dépensés. Vous avez échoué parce que vous vous êtes concentrés sur une programmation, à l'exclusion de tout le reste. Lorsque je dis vous, ne vous sentez pas personnellement attaqué. Malheureusement, vous êtes en première ligne; comme patron, vous êtes obligé d'encaisser les coups.

Nous avons parlé de l'accréditation. Lors de notre dernière rencontre, nous avons appris que cette accréditation avait été accordée trois ou quatre jours auparavant, ce qui m'a semblé très intéressant. Mon collègue me dit que c'était trois jours avant. Au cours du week-end, j'ai appris qu'il y a plus qu'une étape et que l'accréditation suit l'homologation et que c'est vous-mêmes qui vous êtes accrédités. Vu de l'extérieur, cela semble assez bizarre. Les hôpitaux, par exemple, doivent être agréés et il me semble que cet agrément leur est accordé par un organisme nord-américain situé à Chicago. Si l'Hôpital Civic d'Ottawa veut être agréé, il ne demandera pas à son agent financier de lui rédiger un certificat d'agrément parce qu'il veut se présenter devant le conseil d'administration le soir même. Je trouve cela très étrange. Ce n'est pas vous mais plutôt le Conseil du Trésor que je veux mettre sur la sellette. Où est le leadership du Conseil du Trésor? Qui est responsable de l'accréditation dans chaque ministère?

Aujourd'hui, nous nous intéressons à votre ministère. Demain, ce sera peut-être la Défense nationale ou un autre. Les ministères rédigent leurs propres certificats d'accréditation. Oui, il y a un processus d'accréditation, mais pour quelqu'un de l'extérieur, pour la population, le contribuable, n'est-il pas un peu étrange que l'accréditation soit accordée par les mêmes personnes qui prennent des décisions et qui préparent des rapports sur les années-personnes, sur les prévisions de dépenses et sur leurs propres besoins? Trouvez-vous que ce processus est acceptable?

**M. Lambert:** Le processus est plus indépendant que cela. Il comporte une analyse de la technologie et du système par le CST qui, dans le cas qui nous intéresse, a essayé, en utilisant ses vastes compétences techniques, de percer le système. Cela lui a permis de déceler des faiblesses qu'il nous a signalées et que nous avons obligé Fenco à corriger, conformément aux modalités du contrat que nous avons signé avec cette entreprise.

La GRC, le SCRS, la Défense nationale et d'autres organismes qui ont des compétences dans ce domaine précis sont tous représentés au Comité de sécurité du COSICS. C'est en nous fondant sur leurs compétences et leurs recommandations que nous avons apporté un certain nombre de modifications au projet au fil du temps, non seulement sur le plan de la technologie, mais également en fonction des systèmes et de la gestion des systèmes. C'est seulement après avoir obtenu l'approbation du comité et de son président que le conseiller en matière de sécurité des systèmes informatiques du ministère a présenté une recommandation directement au sous-secrétaire.



[Texte]

**Mr. Bellemare:** You mention CSE. I see Mr. Pickering's on the... Since the last meeting, I pulled out some of my old files on public accounts. I go back to the October meeting of 1991, when the committee discussed *la sécurité de la programmation et du système d'ordinateurs*.

Mr. Pickering, I remember you and your colleague. I won't say, "you said, he said", because you're both speaking up. If one says something, obviously if you want to deny what your colleague says, you'd have to say it then. I therefore assume that everything he said, you agree with tacitly.

We talked about the risk in Canada for all our systems that we want to make secure in the sense of how you get into it; how you tamper with it; how you steal information; how you get away from hackers; how you protect yourself from hackers; how you protect yourself from organizations in the world that are interested in finding out the secrets of our diplomatic missions, for example, or national defence; and how you prevent the school hacks, the brain children of today who have fun piercing all sorts of systems.

Of course the security of our systems is rather important. So the RCMP, CSIS, and you, the Communications Security Establishment, have to look at the different systems in different ministries and make recommendations. I commend you for this. But I recall that last October you said you could not guarantee the security, that hackers, let alone well-organized organizations, could get into our systems, that you're not virus-free, not totally, and that you're working on it.

I would like to know, Mr. Pickering, if you can confidently tell us today that the system in place has been secure and is secure in the French definition of the word *sécuritaire*.

**Mr. Alan Pickering (Director General, INFOSEC, Communications Security Establishment, Department of National Defence):** Mr. Bellemare, perhaps I should clarify your statement about what was said in October about hackers. We did say that hackers could have access to computer systems that did not have any protection. But if you have adequate protection mechanisms within your systems, you can certainly make it very difficult, if not impossible, for hackers to get in.

I also said at that time that it's virtually impossible to make any system completely secure. Technological changes and advances are made and new attacks are developed continually. We have to be constantly vigilant to try to find further defences if they are necessary. Viruses can be a problem. They can be imported and get into systems. But procedures can be put into place to minimize that risk.

[Traduction]

**M. Bellemare:** Vous avez mentionné le CST. Je vois que M. Pickering est... Depuis notre dernière rencontre, j'ai ressorti quelques-uns de mes vieux dossiers sur les comptes publics. Je remonte à la réunion d'octobre 1991, lorsque le comité a discuté de la sécurité de la programmation et du système d'ordinateurs.

Monsieur Pickering, je me rappelle que vous et votre collègue y étiez. Je ne dirai pas «vous avez dit ceci, il a dit cela», car vous avez tous les deux pris la parole. Lorsque l'un d'entre vous disait une chose, il est évident que l'autre aurait pu réfuter ce que disait son collègue s'il l'avait voulu. Je suppose donc que vous étiez tacitement d'accord avec tout ce qu'il a dit.

Nous avons parlé du risque que tous nos systèmes faisaient courir au Canada et nous avons dit que nous voulions en protéger l'accès. Nous avons discuté des moyens d'empêcher quelqu'un d'avoir accès à ces systèmes et de les modifier ou de voler des renseignements qu'ils contiennent; des moyens de lutter contre les pirates informatiques et les organismes de divers pays qui pourraient chercher à obtenir des renseignements confidentiels de nos missions diplomatiques ou des secrets en matière de défense nationale. Nous nous sommes aussi demandé comment empêcher les étudiants brillants et fanatiques d'information qui s'amuse à percer le secret de divers systèmes.

Évidemment, la sécurité de nos systèmes est importante. C'est pourquoi la GRC, le SCRS et votre organisme, le Centre de la sécurité des télécommunications, avez examiné les systèmes utilisés dans différents ministères et fait des recommandations. Je vous en félicite. Mais je me rappelle qu'en octobre dernier, vous avez dit que vous ne pouviez pas garantir la sécurité des systèmes et les mettre complètement à l'abri des pirates informatiques, sans parler des organismes bien structurés. Vous avez dit également que nos systèmes ne sont pas entièrement sans virus mais que vous cherchiez des solutions à ces problèmes.

J'aimerais maintenant savoir, monsieur Pickering, si vous pouvez nous assurer aujourd'hui que les systèmes en place sont sécuritaires.

**M. Alan Pickering (directeur général, INFOSEC, Centre de la sécurité des télécommunications, ministère de la Défense nationale):** Monsieur Bellemare, il faudrait peut-être que je précise ce qui a été dit en octobre au sujet des pirates informatiques. Nous avons bel et bien affirmé que des pirates pouvaient obtenir accès à nos systèmes informatiques qui ne sont pas protégés. Mais si nous mettons en place des mécanismes de protection adéquats, il est certainement possible de rendre l'accès aux systèmes très difficile, voire impossible, pour les pirates.

J'ai également dit, lors de cette réunion, qu'il est pratiquement impossible de rendre un système totalement invulnérable. La technologie évolue et les pirates imaginent sans cesse de nouveaux moyens de s'attaquer aux systèmes. Nous devons rester vigilants et trouver de nouvelles parades au besoin. Les virus peuvent poser un problème. Ils peuvent être importés et infecter nos systèmes. Mais nous pouvons mettre en place des mécanismes visant à minimiser ce risque.

[Text]

In respect of your question on COSICS and whether it is secure, we are confident that it is secure. During the course of that project, we raised a number of questions and pointed out some vulnerabilities as we saw them. The department has taken appropriate action. The system COSICS has now is, in our opinion, more secure than the previous system.

**Mr. Bellemare:** I feel better.

**M. Larrivée (Joliette):** Monsieur le président, ce qui s'est dégagé de notre précédente rencontre, et peut-être aussi de celle d'aujourd'hui, c'est la difficulté de faire le partage entre la politique et l'administration.

• 0925

Après notre dernière rencontre, on a vu des reportages dans les journaux. C'est un sujet qui se prête bien à un scandale. C'est regrettable parce que, quant à moi, il n'y a pas grand scandale dans tout cela.

Cependant, ce qui s'est dégagé du rapport du vérificateur général, c'est le manque de compétence du ministère pour s'engager dans un projet aussi technique avec les moyens qu'il avait.

On en a parlé la semaine dernière. Pouvez-vous me confirmer encore aujourd'hui qu'on peut s'attendre à ce que toutes les prochaines démarches et tous les prochains engagements du gouvernement dans ce domaine se fassent de façon beaucoup plus encadrée par des gens qui ont la compétence nécessaire?

**Mr. Lambert:** Mr. Chairman, last week I was asked that were I to do it over again would I organize it in the same way it was organized the last time. I said that I would not. And the reason I would not has to do with six years of experience but also that when one organizes oneself to deliver a project, one has to understand whether one is dealing with something that is a stable environment or something that is relatively unstable. I would offer that there is probably no environment that is less stable than the world of computers. The pace of technology is breathtaking.

When COSICS was conceived, the department knew it did not have the expertise to manage it well, and a decision was taken to sign a fixed-price contract with a single vendor and to specify performance standards rather than equipment. It was the department's view that by hiring a competent supplier and by engaging the services of outside consultants to assist us that we would have removed risk. To a great extent I think we did that. But we also know that the consequence of making that decision the way we did was we locked ourselves into that 1986-87 technology and the world kept going. And there we were locked into this very large contract with in effect a frozen space in time and no real ability to change the nature of the contract to keep up with what was going on around us.

At the first opportunity we had to review our position, which was the move from Phase I to Phase II, we looked at the alternatives. We took what I think in retrospect was a very courageous decision, which was to acknowledge that the contract, as conceived in 1986, was not good value for money in 1992. Therefore, we went back to Treasury Board ministers and said to Treasury Board ministers that we didn't think we ought to proceed to phase II. Moreover, we don't think this

[Translation]

Vous demandiez si COSICS est sûr. Nous en sommes convaincus. Au cours de ce projet, nous avons soulevé un certain nombre de questions et avons signalé les points vulnérables dès que nous les décelions. Le ministère a pris les mesures qui s'imposaient. À notre avis, le système COSICS est maintenant plus sûr que le système précédent.

**M. Bellemare:** Cela me rassure.

**Mr. Larrivée (Joliette):** Mr. Chairman, our last meeting, and perhaps this meeting also, has highlighted how difficult it is to separate between policy and administration.

After our last meeting, articles appeared in the newspapers. This is a matter that could well be made into a scandal. That's unfortunate because, as far as I'm concerned, there is not much of a scandal here.

However, what does come out of the Auditor General's report is that the department did not have the necessary expertise to get involved in such a technical project.

We spoke of this last week. Can you confirm for us once again that we can expect that any future steps and any further commitment by the government in this area will be much more closely supervised by people who have the required expertise?

**M. Lambert:** Monsieur le président, la semaine passée on m'a demandé si je referais ce qui a été fait de la même façon si c'était à refaire. J'ai dit que je ferais les choses autrement parce que j'ai maintenant six ans d'expérience, mais aussi parce que lorsque l'on s'apprête à exécuter un projet, il faut savoir si on devra le réaliser dans un environnement stable ou dans un environnement relativement changeant. Je dirais qu'il n'y a pas de milieu plus changeant que celui de l'informatique. La technologie évolue à un rythme époustouflant.

Lorsque COSICS a été conçu, le ministère savait qu'il n'avait pas les compétences nécessaires pour bien le gérer; c'est pourquoi il a décidé de signer un contrat à prix fixe avec un seul fournisseur et de préciser des normes de rendement plutôt que de décrire le matériel. Le ministère croyait qu'en embauchant un fournisseur compétent et en retenant les services de consultants de l'extérieur pour l'aider, il pourrait éliminer le risque. Dans une large mesure, je pense que nous y avons réussi. Mais nous savons aussi qu'en prenant cette décision, nous nous sommes laissés emprisonner dans une technologie de 1986-1987 alors que le domaine continuait à évoluer. Nous nous sommes en quelque sorte trouvés gelés dans le temps, liés que nous l'étions par ce contrat très important que nous ne pouvions pas vraiment modifier de manière à nous tenir à l'avant-garde du progrès.

À la première occasion qui nous a été donnée de revoir notre position, c'est-à-dire le passage de la phase I à la phase II, nous avons examiné les autres solutions qui s'offraient à nous. En rétrospective, nous avons pris, je crois, une décision très courageuse, celle de reconnaître que le contrat, tel qu'il avait été élaboré en 1986, n'était plus très rentable en 1992. C'est pourquoi nous sommes retournés devant les ministres du Conseil du Trésor pour leur dire qu'à notre avis, il ne



[Texte]

is the way we ought to organize big projects of this nature in this kind of environment.

What we put before ministers was what I gave you last week in this blue book. It was a compendium of every project in the department for the next five years having to do with computerization. We said that to deliver this appropriately we needed to deal in small chunks, no system integrator, no huge major crown project with lock-ins, instead open architecture, discrete purchasing absolutely available to any vendor of equipment that meets standards that are universal within the industry.

• 0930

We said to ministers we will organize this over a five-year horizon, and every year we will come back to you and update that five-year plan, because it is not a project any longer, it is a program. As Mr. Bellemare said on Thursday but in a different context, it is a program without end. It is deliberately structured so that there is no completion date.

What we have in this information technology strategic plan is in effect an array of separate projects, each of which is relatively small. Even SIGNET, at \$138.2 million, is broken down into many smaller projects. Each of these is being procured in its own right, and before the contracts are let, we are obliged to go back to Treasury Board ministers for authority to let those contracts within the context of this budget established for a five-year time horizon.

I think the difference in 1992 is that we have an array of options before us that did not exist six years ago, and that is why I think the committee is having difficulty in understanding why I sit here representing the department—and I'm not taking this personally if you question an expression, I was using the royal I—at the time. I really meant the department. I think the committee is quite understandably looking at what is available today and asking why they didn't do this six years ago. The answer very simply is that the options weren't there six years ago.

I think if you look at what other organizations have done in that timeframe, you would see that in 1986-87 we were quite consistent. If you had looked at it then, I don't think it would have given you any problems. I think if you look at what we're doing in 1992 as a department, I believe the reaction of Treasury Board ministers to this document was that it is an example for other departments to follow.

We are very confident we have gotten this right and that we have the expertise necessary to manage the program. We know we haven't got the technological depth to deliver every element of it, and it is for that reason that we have been assiduous in hiring outside expertise.

[Traduction]

fallait pas s'engager dans la phase II. En outre, nous ne pensons pas que ce soit la bonne façon d'organiser de vastes projets de ce genre dans un tel environnement.

Le livre bleu que je vous ai remis la semaine passée contient tous les renseignements que nous avons présentés aux ministres. Il s'agissait d'un résumé de tous les projets d'informatisation du ministère pour les cinq prochaines années. Nous leur avons dit que pour réaliser cette informatisation, il nous faudrait procéder par petites étapes, sans intégrateur de systèmes ni vaste projet d'État assorti de clauses restrictives et opter plutôt pour une architecture ouverte dont les composants discrets pourraient facilement être fournis par n'importe quel vendeur de matériel qui répond aux normes généralement admises dans l'industrie.

Nous avons dit aux ministres que nous nous étions fixé un délai de cinq ans et que nous les tiendrions au courant chaque année de la mise à jour de ce plan quinquennal, puisqu'il ne s'agit plus d'un projet, mais d'un programme. Comme l'a dit M. Bellemare jeudi, quoique dans un contexte différent, c'est un programme sans fin. Il est délibérément structuré de façon à ce qu'aucune date d'achèvement ne soit prévue.

En fait, ce plan stratégique sur la technologie informatique comprend toute une gamme de projets distincts, dont chacun est relativement petit. Même SIGNET, qui coûtera 138,2 millions de dollars, est divisé en projets plus petits. Les approvisionnements se font séparément pour chacun de ces projets, et avant d'accorder des contrats, nous devons demander aux ministres du Conseil du Trésor l'autorisation d'accorder ces contrats dans le cadre du budget établi pour cinq ans.

Je pense que la différence, en 1992, c'est que nous disposons de diverses options qui n'existaient pas il y a six ans. Je pense que c'est pour cette raison que les membres du comité ont du mal à comprendre comment il se fait que je suis ici pour représenter le ministère—et je ne me sens pas visé personnellement si vous mettez en doute certains de mes propos, puisque j'emploie en fait le «je» royal—pour expliquer ce qui s'est passé à ce moment-là. Je veux vraiment parler du ministère. Il est tout à fait normal que les membres du comité examinent les options offertes aujourd'hui et demandent pourquoi nous n'avons pas fait la même chose il y a six ans. La réponse est très simple: ces options n'existaient pas il y a six ans.

Si vous étudiez ce que d'autres organisations ont fait pendant ce temps-là, vous vous rendrez compte que nous avons agi de façon tout à fait logique en 1986-1987. Si vous aviez examiné la question à ce moment-là, je pense que vous n'auriez trouvé aucune difficulté. Quant à ce que nous faisons en 1992, au ministère, je pense que les ministres du Conseil du Trésor ont réagi à ce document en disant qu'il s'agissait d'un exemple à suivre pour d'autres ministères.

Nous avons vraiment l'impression d'avoir réussi et de posséder les compétences nécessaires pour gérer ce programme. Nous savons que nous ne possédons pas les connaissances technologiques nécessaires pour en assumer tous les éléments, et c'est pour cette raison que nous avons embauché de nombreux experts de l'extérieur.

[Text]

Mr. Boudria asked on Thursday about consultants. He was interested in one in particular, and may wish to follow it up. But if the committee is interested, I have brought with me a list of 40 consultants who already have been engaged to work on various elements of the SIGNET contract, and this is only within the first seven or eight months of our activity.

I think I can assure you the package is well conceived, the program management is in place, and the technological expertise is engaged. I believe when you look back on this, you will be able to say with a great deal of confidence that this has been delivered well, effectively, and with value to the taxpayer.

**M. Larrivée:** J'aimerais que M. Desautels nous dise s'il croit qu'on est dans la bonne voie, qu'on a apporté des correctifs aux problèmes qu'on a vécus dans le passé et qu'on va dorénavant fonctionner dans le cadre des budgets prévus.

**M. Desautels:** Monsieur le président, ma réponse à la question de M. Larrivée est un oui assorti de certaines réserves. Je m'explique.

Le projet SIGNET nous semble engagé de bien meilleure façon que ne l'a été le projet COSICS. Je pense en particulier à certaines des décisions qui ont été prises quant à la structure des systèmes qu'on veut mettre en place. Les spécifications du système nous semblent plus logiques. De plus, nous pensons que le leadership et la gestion du projet sont assez forts. Tout cela est de très bon augure. Donc, il y a eu de meilleures décisions de prises quant à la structure des systèmes et quant à la gestion du projet. Cela nous rassure jusqu'à un certain point.

• 0935

Par contre, comme je l'ai mentionné la semaine dernière, c'est un projet de longue durée. Je souhaite qu'il y ait, au ministère, de la continuité dans la gestion du projet. Si on peut nous assurer qu'il y aura, pour toute la durée du projet SIGNET, une continuité dans la qualité de gestion que nous voyons aujourd'hui, on peut être davantage rassurés quant au succès éventuel. Je souhaite au ministère de mener à bien le projet SIGNET, parce qu'il est nécessaire qu'il se mette à jour de ce côté-là.

**Mr. Whittaker (Okanagan—Similkameen—Merritt):** Part of what I have some difficulty with, Mr. Lambert, is not what you are doing in management at present, but it's whether we set out in External Affairs—once again the royal “we”, the expanded “we”...a conceptual project setting figures and sucking people onside on the project, using figures that doubled over the course of the project, and whether at the time the project was conceived and brought on-line and contracts were let, whether we had the expertise within that department to ensure that taxpayers were getting the most value for their money.

In looking through your documentation, the technology strategic plan and the SIGNET background notes, I can see that you have gone to great lengths to show that the expertise is there, the plan is well thought out, and the

[Translation]

M. Boudria a posé une question jeudi au sujet des experts-conseils. Il s'intéressait à un cas en particulier, et il voudra peut-être poursuivre ses questions à ce sujet. Mais si cela peut intéresser les membres du comité, j'ai apporté une liste de 40 experts-conseils qui ont déjà été embauchés pour travailler à divers éléments du contrat SIGNET, au cours des sept ou huit premiers mois de notre activité seulement.

Je peux vous assurer que c'est un ensemble bien conçu, que l'infrastructure de gestion est en place et que les spécialistes ont été embauchés. Je pense que quand vous étudierez ce dossier, plus tard, vous pourrez affirmer en rétrospective que le programme a été bien appliqué, de façon efficace et rentable pour le contribuable.

**Mr. Larrivée:** I would like Mr. Desautels to tell us if he believes that we are on the right track, that past problems have been corrected and that we will now operate within budget.

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, I will answer Mr. Larrivée's question with a qualified yes. Let me explain.

The SIGNET project seems to have had a much better start than the COSICS project. I am thinking in particular of some of the decisions that have been taken about the structure of the systems we want to put in place. The system's specifications seem more logical to us and we also think that the project leadership and management are quite strong. All that is very promising. So, the decisions taken about the systems' structure and the project's management have been better. It is somewhat reassuring.

On the other hand, as I mentioned last week, it is a long-term project. I hope there is some consistency in the department for the management of the project. If we can be assured there will be some, for the whole SIGNET project, if we can count on the same management quality we see today, we might be more reassured about its final success. I hope the department can see the SIGNET project through because it has to update in that area.

**M. Whittaker (Okanagan—Similkameen—Merritt):** Monsieur Lambert, je ne me préoccupe pas tant d'appui d'apprendre ce que fait la direction du ministère à l'heure actuelle que de savoir si nous avons mis sur pied aux Affaires extérieures—et encore une fois j'emploie le «nous» de majesté, un «nous» collectif—un concept pour lequel nous avons établi des chiffres, attiré des gens pour réaliser le projet, et doublé les chiffres au cours du projet; je me demande si, au moment où le projet a été conçu et mis de l'avant, au moment où les contrats ont été accordés, nous avions l'expérience nécessaire au sein du ministère pour veiller à ce que les contribuables en aient le plus possible pour leur argent.

En parcourant votre documentation, le Plan stratégique sur la technologie informatique et les notes d'information sur le SIGNET, je m'aperçois que vous avez pris bien soin de nous montrer que les compétences sont là, que le plan est



[Texte]

updating is all built within the system. What I am concerned about in looking in the COSICS plan, and you said that are satisfied that you have the expertise in place now... What I want to know is this—did we start on something back in 1986–87 where we didn't have the expertise, where we had a concept that has cost taxpayers substantial money with a system that can't be properly upgraded?

**Mr. Lambert:** In 1986, when the department was looking at this, I think you would be absolutely correct if you were to assert that we did not have the technological expertise within the department to develop a project like COSICS on our own. It was for that reason, when we knew that we had to do something to replace our decrepit secure telecommunications system, which was based on Telexes, that in concert with Treasury Board and DSS we thought the way to solve that problem was to go out with a specification for bids that would tell the industry what it was we wanted to do, and ask the industry to propose technical solutions that would allow us to do that.

What was interesting was that of the three bids received, each proposed exactly the same technical solution, and that gave us and DSS and Treasury Board a great deal of confidence. What we were then going to do was to deal with the issue of where the best value for money was. In hindsight, we probably could have done the project cheaper had we not taken that decision to buy a fixed price contract with a technology that was locked in by the nature of the contract.

So what we thought we were buying in terms of security of price and security of technological expertise, brought with it a cost in terms of flexibility. But in 1986, no one was predicting what we have before us today as an array of other alternatives. In 1986 that looked like a damned good decision.

• 0940

**Mr. Whittaker:** I noticed you set up an ongoing recapitalization program within SIGNET. You're satisfied this ongoing recapitalization program will ensure that what I see happening with COSICS, in other words, having an obsolete system, will not happen with SIGNET.

**Mr. Lambert:** That's correct. For example, the base desk-top computer in SIGNET today...our specification is a 386, I can give you all the rest of it, but it doesn't matter. We know that probably by this time next year, for the same money or less, we will be buying 486s, and the year after that we will be buying 586s. The SIGNET program was designed specifically to allow us to move with that technology.

**Mr. Whittaker:** How is the Tempest computer you are using within the SIGNET system selected as the hardware?

[Traduction]

bien conçu et que le système prévoit une mise à jour. Ce qui m'inquiète, dans le plan relatif au COSICS—et vous avez dit que les compétences nécessaires sont en place actuellement d'après vous... Ce que j'aimerais savoir, c'est si nous sommes lancés en 1986–1987 dans un projet pour lequel nous n'avions pas les compétences nécessaires et qui a coûté très cher aux contribuables, puisque le système ne peut pas être convenablement mis à jour.

**M. Lambert:** Je pense que vous auriez tout à fait raison de dire qu'en 1986, quand le ministère s'est penché sur ce dossier, il n'avait pas les compétences technologiques nécessaires pour mettre sur pied seul un projet comme le COSICS. C'est pour cette raison, puisque nous savions que nous devons faire quelque chose pour remplacer notre système de télécommunications sécuritaire qui tombait en décrépitude, et qui était fondé sur le télex, c'est pour cette raison, donc, que nous avons décidé de concert avec le Conseil du Trésor et le MAS de résoudre le problème en procédant à un appel d'offres après avoir établi des devis destinés à préciser à l'industrie ce que nous voulions faire, pour demander à l'industrie de nous proposer des solutions techniques qui nous permettraient de réaliser ces objectifs.

Ce qui est intéressant, c'est que les trois offres qui nous ont été soumises proposaient exactement la même solution technique, ce qui nous a vraiment donné confiance, à nous, au MAS et au Conseil du Trésor. Il s'agissait donc de nous demander à partir de là quelle offre nous en donnait le plus pour notre argent. En rétrospective, nous aurions probablement pu réaliser le projet à meilleur compte si nous n'avions pas pris la décision de conclure un contrat à prix fixe pour une technologie qui ne pouvait pas être modifiée en raison de la nature du contrat.

Donc les avantages que nous pensions obtenir sur le plan de la sécurité des prix et de la sécurité des compétences technologiques nous ont coûté quelque chose sur le plan de la souplesse. Mais en 1986, personne n'aurait pu prédire toutes les autres possibilités qui nous sont offertes aujourd'hui. En 1986, cela semblait une excellente décision.

**M. Whittaker:** Je remarque que vous avez mis sur pied un programme continu de restructuration des immobilisations dans le cadre du SIGNET. Vous estimez que ce programme permettra d'éviter dans le cas du SIGNET ce qui s'est passé pour le COSICS autrement dit, l'utilisation d'un système désuet.

**M. Lambert:** C'est exact. Par exemple, l'ordinateur de bureau de base dans le SIGNET aujourd'hui... d'après notre fiche technique, est un 386; je peux vous donner toutes sortes d'autres chiffres, mais cela n'a pas d'importance. Nous savons toutefois que d'ici un an probablement, nous allons acheter des 486 pour le même prix ou moins, et des 586 l'année d'après. Le programme SIGNET a été conçu expressément pour nous permettre de suivre cette évolution technologique.

**M. Whittaker:** Comment l'ordinateur Tempest que vous employez dans le système SIGNET a-t-il été choisi?

[Text]

**Mr. Lambert:** In the same way the standard PCs are selected... Al, better stop me if I get into things I am not supposed to say. All a Tempest computer is is an ordinary computer in a box. Essentially, the box prevents any emissions from going out of the computer that can then be picked up on the airwaves by somebody else.

In effect, what every computer manufacturer does or attempts to do is to make the best possible computer and in the design of that computer to suppress emissions. When you buy a radio or a television set there is a little label on the back that says it meets a certain FTA standard. What manufacturers do with computers being used in secure environments is to put them in a shell or case that further suppresses these emissions. These are then subjected to extensive testing both by CSE and by our allies in other countries and receive a certification.

It doesn't matter to us and it doesn't matter to manufacturers whether it is a PC, PCX, TAT 386, 486, as long as the emission standards are maintained. So we will again be able to move forward on the secure side and on the so-called protected side with upgrades.

We have just let a contract for Tempest PC, which was done by tender through DSS. Again, I alluded to this last meeting that we were astonished, quite frankly, at the price performance ratio we had, because we had them for 40% less than we expected to have to pay.

**Mr. Whittaker:** If I could go to you, Mr. Sorensen, it seems to me there is a lot of systems within government that could parallel... I am concerned about whether we are reinventing the wheel in each department. Could we be using technology with crossovers, and are we getting the crossover technology from one department to another to get systems up and running within the various government departments? Or in each case is each department reinventing the wheel when they could be using technology and using the problems ferreted out by other departments in the past to ensure we are getting the best value for our money in computerizing and coming into the modern-day word processing and information transferral systems?

**The Chairman:** Mr. Sorensen.

**Mr. Peter Sorensen (Director General, Office Automation, Services and Information Systems Directorate, Department of Supply and Services):** I would like to respond from three perspectives. Effectively, from the vision document we collaborated on with Treasury Board, many departments worked together in setting the vision for use of information and technology in government services and programs. We also collaborated with industry.

The fundamental foundation of this vision is that we are going to open systems, we are going to a standard-based environment, which means we should have common communication protocols. We should be able to communicate

[Translation]

**M. Lambert:** De la même façon que les ordinateurs personnels ordinaires sont choisis... Al, n'hésitez pas à m'arrêter si je dis des choses que je ne devrais pas dire. En fait, un ordinateur Tempest, c'est tout simplement un ordinateur ordinaire dans une boîte. En gros, cette boîte empêche de capter les ondes émises par un ordinateur.

En fait, tous les fabricants d'ordinateurs essaient de concevoir le meilleur ordinateur possible et d'en supprimer les émissions. Quand vous achetez une radio ou un téléviseur, il y a une petite étiquette à l'arrière selon laquelle l'appareil répond à une norme FTA. Quand des ordinateurs doivent servir au traitement d'informations classifié, les fabricants les placent dans une coquille, ou dans un étui qui supprime une plus grande partie de leurs émissions. Ces appareils sont ensuite soumis à des tests très nombreux au CST et chez nos alliés, à l'étranger, avant d'être certifiés.

Pour nous et pour les fabricants, il importe peu que ce soit un PC, un PCX, un TAT 386 ou un 486, tant et aussi longtemps que les normes concernant les émissions sont respectées. Nous pouvons donc avoir un système sécuritaire, pour traiter ce qu'on appelle l'information protégée, grâce à ces améliorations.

Nous venons d'octroyer un contrat pour un ordinateur personnel Tempest; cela s'est fait par appel d'offres, par l'entremise du MAS. Encore une fois, comme je l'ai dit à la dernière séance, nous avons été franchement renversés de voir les prix qu'on nous demandait, parce que nous avons obtenu ces ordinateurs à 40 p. 100 de moins que ce à quoi nous nous attendions.

**M. Whittaker:** J'aimerais vous poser une question, monsieur Sorensen; il me semble qu'il y a beaucoup de systèmes au gouvernement qui pourraient fonctionner en parallèle... je me demande si chaque ministère ne réinvente pas la roue chaque fois. Pourrions-nous avoir une technologie qui permette des échanges, et est-ce que ces échanges ont effectivement lieu entre les ministères de façon à ce que nous puissions avoir des systèmes qui fonctionnent dans les divers ministères? Ou alors, est-ce que chaque ministère réinvente la roue chaque fois, alors qu'il pourrait se servir de la technologie mise au point par d'autres ministères dans le passé, et s'inspirer des problèmes qui y ont été réglés, pour s'assurer que nous obtenons le meilleur produit possible pour notre argent, dans le domaine de l'informatique, pour ce qui est des systèmes modernes de traitement de textes et de transfert d'information?

**Le président:** Monsieur Sorensen.

**M. Peter Sorensen (directeur général des systèmes et services d'informatique et de bureautique, ministère des Approvisionnements et Services):** Je vous répondrai en trois points. En fait, pour l'élaboration du document de réflexion auquel nous avons collaboré avec le Conseil du Trésor, bon nombre de ministères ont travaillé ensemble pour établir une perspective relative à l'utilisation de l'information et de la technologie dans les services et les programmes gouvernementaux. Nous avons également collaboré avec l'industrie.

Cette vision est fondée en réalité sur le principe d'ouverture des systèmes, sur l'évolution vers un environnement axé sur les normes, ce qui signifie que nous devrions avoir des protocoles communs de communication.



[Texte]

computer to computer, department to department, we should be able to buy the same type of personal computers in one department that will interface with others. We set an architecture based on standards, open systems, and that's a strategic direction. The government enunciated this policy in 1987 and reaffirmed it in this vision document.

• 0945

With respect to not duplicating efforts across departments, there are two aspects to it. One is from the administrative perspective; that is, every department does finance, personnel and administrative-type functions in running big departments and small departments. Significant efforts have been under way for the last two or three years to reduce the duplication of systems, to have common systems based on a core standard architecture. That means that we can have one or two financial systems, and every department doesn't have its own. An awful lot of effort is under way to find a common system environment.

**Mr. Whittaker:** The efforts are being made. Are they in fact succeeding?

**Mr. Sorensen:** They are at the administrative level. The second aspect is at the program level—the mandate of the respective departments. External Affairs has one mandate, Health and Welfare has another mandate. We find that we cannot take systems and apply them in different mandates, but we can apply the architecture and the standards, and we're seeing that happen. We're starting to work on identifying where there might be common modules and program-specific systems that could be exported to another department or used by another department. There is a direction toward this simplification of systems. It's all based on a standards architecture, and we're making good headway.

**Mr. Whittaker:** Back to the COSICS project, I'm curious about the obsolescent factor within the COSICS project. How much is it to cost the people of Canada? How long are we going to get the use of the COSICS system before it is totally phased out? As set out in a statement of transitional requirements, COSICS is or may be used within the SIGNET system. Can those using the COSICS system transfer data between COSICS and SIGNET? How much is it going to cost to retrain COSICS people to use the SIGNET system?

**Mr. Lambert:** I'm happy to reassure you, Mr. Whittaker, that hardly any of the investment in COSICS will be lost as a consequence of the decision to move to SIGNET. I told you on Thursday that there were 1100 users on COSICS. In fact there are 1467 at last count, because we keep adding. The system is alive; it's well. It will continue to be the North American component of SIGNET for the foreseeable future. We certainly don't see it being replaced in the next five years.

[Traduction]

Nous devrions être en mesure de communiquer d'un ordinateur à l'autre, d'un ministère à l'autre; nous devrions pouvoir acheter dans les ministères le même type d'ordinateurs personnels, de façon à ce qu'il puisse y avoir des échanges. Nous avons établi une architecture fondée sur les normes et sur les systèmes ouverts; c'est une décision stratégique. Le gouvernement a énoncé cette politique en 1987 et l'a réaffirmée dans ce document de réflexion.

Pour ce qui est d'éviter les doubles emplois entre les divers ministères, la réponse comporte deux aspects. Il y a tout d'abord la perspective administrative, c'est-à-dire que tous les ministères, qu'ils soient grands ou petits, doivent s'occuper de certaines fonctions dans les domaines des finances, du personnel et de l'administration. Depuis deux ou trois ans, on a fait des efforts importants pour réduire les dédoublements et pour avoir des systèmes communs fondés sur une architecture de base normalisée. Cela signifie que nous pouvons avoir un ou deux systèmes financiers plutôt que d'en avoir un pour chaque ministère. Il se fait actuellement énormément d'efforts pour trouver des systèmes communs.

**M. Whittaker:** Il y a donc des efforts. Mais est-ce qu'ils sont couronnés de succès?

**M. Sorensen:** Ils le sont au niveau administratif. Mais il y a aussi un deuxième aspect, c'est-à-dire celui des programmes, ou du mandat de chaque ministère. Le ministère des Affaires extérieures a un mandat bien défini, et le ministère de la Santé et du Bien-être social en a un autre. Nous nous sommes rendu compte que nous ne pouvons pas appliquer le même système à des mandats différents, mais que nous pouvons appliquer l'architecture et les normes; c'est ce qui se produit à l'heure actuelle. Nous commençons à essayer de déterminer où il serait possible d'exporter, d'un ministère à l'autre, des modules communs et des systèmes applicables expressément à certains programmes. On constate une certaine évolution vers cette simplification des systèmes. Tout est fondé sur une architecture normalisée, et nous faisons des progrès intéressants.

**M. Whittaker:** Pour en revenir au projet COSICS, la question de l'obsolescence du système m'intéresse. Combien cela va-t-il coûter à la population canadienne? Pendant combien de temps le système COSICS va-t-il continuer d'être utilisé avant d'être complètement remplacé? D'après ce qu'on peut voir dans un énoncé des exigences de transition, il est possible que le COSICS soit utilisé à l'intérieur du système SIGNET. Les usagers du système COSICS peuvent-ils transférer des données entre le COSICS et le SIGNET? Combien en coûtera-t-il pour recycler les usagers du COSICS afin qu'ils puissent se servir du SIGNET?

**M. Lambert:** Je suis heureux de pouvoir vous dire, pour vous rassurer, monsieur Whittaker, que nous ne perdrons à peu près rien des sommes investies dans le système COSICS par suite de la décision d'adopter le SIGNET. Je vous ai dit jeudi qu'il y avait 1,100 usagers du COSICS. En fait, il y en avait 1,467 au dernier décompte parce qu'il s'en ajoute sans cesse. Le système est bien vivant; il se porte bien. Il continuera d'être l'élément nord-américain du SIGNET dans

[Text]

It will undoubtedly be the headquarters component of the secure side of MITNET and SIGNET. Much of the software development that we have invested in COSICS is in fact going to be transferred to SIGNET.

I think the expense is not going to be in training people to move from COSICS to SIGNET. Most people we are now hiring, certainly most in the department, are quite familiar with PCs. I think about one-third of our staff are already operating on PCs. Unfortunately, the training is in the other direction. There is a slight difference in keyboards between the COSICS approach, because of the terminal we're using, and the SIGNET approach. There are some differences in operations, but fortunately we have a very easy screen from which you make selections, and the menus are all there. I think most people are up and running very quickly.

One issue we continue to wrestle with is the issue of which word processor to use. On PCs in the department, the de facto standard has become WordPerfect. On COSICS, it is the Digital Equipment Company's WHIPS word processor, both of which have advantages and disadvantages. We could put WordPerfect on COSICS, but there is a cost, which is the licence fee to WordPerfect.

• 0950

At the same time, as we move to SIGNET, we're also conscious—software is even worse, in some respects, to keep up with than hardware—that we're going to go to a GUI environment, a graphical user interface environment, in which you use icons. After the success of WordPerfect in becoming, if you like, the leading word processor in the world in a character-based PC environment, there are other options which may be even better than WordPerfect in the graphical user environment. So we have set aside funds to evaluate these products, to make sure that we can pick the best one. We are also frankly making provision—

**The Chairman:** Sorry to interrupt, sir, but Mr. Whittaker's time has expired. I gave you an additional four minutes. I have to go on to other members. I have a lot of questioners. So if you want to just maybe—

**Mr. Lambert:** Wrap it up?

**The Chairman:** Yes, wrap it up.

**Mr. Lambert:** We're also making a provision on the SIGNET system to allow people to use the word processor or the application package of their choice. It doesn't really matter to us which one they use because the system can transmit the information.

[Translation]

un avenir prévisible et ne sera certainement pas remplacé d'ici cinq ans. Ce sera sans aucun doute l'élément utilisé à l'administration centrale pour le traitement des données protégées dans les systèmes MITNET et SIGNET. En fait, une bonne partie du logiciel que nous avons mis au point pour le COSICS sera transférée au SIGNET.

Je pense que les dépenses de formation nécessaires pour apprendre aux usagers du COSICS à se servir du SIGNET ne seront pas considérables. La plupart des gens que nous embauchons actuellement, du moins dans mon ministère, savent assez bien se servir des ordinateurs personnels. Le tiers de nos employés s'en servent déjà. Malheureusement, la formation se fait dans l'autre sens. Il y a une légère différence entre les claviers employés pour le COSICS et pour le SIGNET, à cause de l'ordinateur dont nous nous servons. Il y a quelques différences de fonctionnement, mais heureusement, nous avons des menus sur écran qui permettent de choisir des options très facilement. Je pense que la plupart des gens sont capables de s'habituer très rapidement.

Nous n'avons toujours pas réglé la question du programme de traitement de textes que nous allons utiliser. Sur tous les ordinateurs personnels du Ministère, il est d'usage d'employer le WordPerfect. Pour le COSICS, c'est le programme de traitement de textes WHIPS, de la Digital Equipment Company qui est utilisé; les deux ont des avantages et des inconvénients. Nous pourrions installer WordPerfect sur le système COSICS, mais il faudrait alors verser des droits d'utilisation à WordPerfect.

En même temps, pour le passage au SIGNET, nous sommes également conscients—à certains égards, il est encore plus difficile de se tenir à jour dans le cas du logiciel que dans le cas du matériel—que nous allons passer à un système d'interfaces graphiques ohms/machine, dans lequel on utilise des icônes. Après le succès de WordPerfect, qui est devenu si l'on peut dire le chef de file mondial dans le domaine du traitement de textes, pour les ordinateurs personnels à caractères, il existe maintenant d'autres options qui seraient peut-être même préférables que WordPerfect pour les interfaces graphiques ohms/machine. Nous avons donc réservé des fonds pour l'évaluation de ces produits, afin d'être certains de pouvoir choisir le meilleur. Nous prenons également des dispositions, bien franchement. . .

**Le président:** Je suis désolé de vous interrompre, monsieur, mais le temps alloué à M. Whittaker est expiré. Je vous ai laissé quatre minutes de plus. Je vais devoir laisser la parole aux autres membres du comité. Il y en a beaucoup qui veulent poser des questions. Donc, si vous pouvez. . .

**M. Lambert:** Conclure?

**Le président:** Oui, conclure.

**M. Lambert:** Nous prenons également des dispositions, pour le système SIGNET, afin de permettre aux gens de se servir du programme de traitement de textes ou du progiciel d'application de leur choix. Pour nous, le programme utilisé n'a pas vraiment d'importance parce que le système peut transmettre l'information.



[Texte]

**Mr. Young (Acadie—Bathurst):** One of the things that struck me in reviewing the discussions that took place last week is the concern about obsolescence. I would have thought that everybody assumed that this all would become obsolete very quickly. If you're dealing with this kind of technology, it is a basic assumption that you're going to have a very short lifespan for much of this kind of thing.

I don't want to spend a lot of time on that, Mr. Chairman. I believe the lessons to be learned here are going to have to be on the basis of where do we go from here and how do we avoid these kinds of problems?

I would like to follow along on some of the issues raised by Mr. Whittaker. Based on your experience now and what we apparently see happening in the Department of the Environment and probably in National Defence and elsewhere, would you be inclined to think that perhaps the government should be looking at some kind of super agency to take care of information and communication and computer technology, rather than have individual departments trying, through a hit and miss method, to come up with whatever they need at a particular time?

**Mr. Lambert:** I think it would be a disaster.

**Mr. Young:** Do you think it would be a bigger disaster than this?

**Mr. Lambert:** Well, again, I would contend that this hasn't been a disaster. But I think it goes against all the current management principles in the private sector and in government. What we're talking about today in terms of management is empowerment, total quality management, PS 2000, principles of pushing decision-making out as far as you can, because that is what is seen to be the most cost-effective way to run organizations.

I think there is certainly a need for and a utility to be gained from having some centralized basis, such as DSS or another organization, which would test systems and be able to provide advice. But I think at the end of the day departments have to be forced to take on their own shoulders the responsibility for their decisions, and because they have that responsibility and that accountability, they will be forced then to deliver. I think if you were to centralize it, you'd just create another huge bureaucracy, which would not be very flexible and not be particularly able to meet the peculiar requirements of each individual department.

If you want failures in COSICS, one of our failures in COSICS was that we stopped listening to our employees. We became so consumed with the issue of delivering the system, getting it up and running and meeting the certification requirements, that the user committee system that we had set up to provide advice from the standpoint of the people who have to sit there and do this all day long fell apart. So we know that in our follow-on system in SIGNET, we cannot afford to let that happen. I would suggest that even at the level of departments, you have to have that same kind of sensitivity.

[Traduction]

**M. Young (Acadie—Bathurst):** Une des choses qui m'a frappé quand j'ai relu le compte rendu des discussions qui ont eu lieu la semaine dernière, c'est la question de l'obsolescence. J'aurais cru que tout le monde aurait tenu pour acquis que tout ce système tomberait en désuétude assez vite. Quand on a affaire à ce genre de technologie, il faut se dire dès le départ que la durée de vie prévisible est très courte pour ce genre de choses.

Je ne veux pas consacrer beaucoup de temps à cette question, monsieur le président, mais je crois que s'il y a une leçon à tirer de cette constatation, c'est qu'il faut se demander où il faut aller à partir de cela et comment faire pour éviter ce genre de problème.

J'aimerais poursuivre la discussion sur certaines des questions soulevées par M. Whittaker. D'après l'expérience que vous avez maintenant et d'après ce qui semble s'être passé au ministère de l'Environnement, et peut-être aussi au ministère de la Défense nationale et ailleurs, auriez-vous tendance à croire que le gouvernement devrait étudier la possibilité de mettre sur pied une sorte de superorganisme qui serait chargé de l'information, des communications et de l'informatique plutôt que de laisser les ministères répondre, en procédant par essais et erreurs, à leurs besoins à un moment donné?

**M. Lambert:** Je pense que ce serait un désastre.

**M. Young:** Vous pensez que ce serait pire que la situation actuelle?

**M. Lambert:** Encore une fois, à mon avis, la situation actuelle n'est pas si désastreuse. Mais je pense que cela irait contre tous les principes actuels de gestion, tant dans le secteur privé qu'au gouvernement. Ce dont il est question aujourd'hui, dans le domaine de la gestion, c'est de liberté d'action, de gestion de la qualité totale, de FP 2000, de la décentralisation des décisions dans la mesure du possible, puisque cela semble la façon la plus rentable d'administrer des organisations.

À mon avis, il peut être utile d'avoir un organisme central, que ce soit le MAS ou un autre organisme, qui serait chargé d'évaluer les systèmes et de donner des conseils. Mais je pense qu'en définitive, ce sont les ministères qui devront assumer la responsabilité de leurs propres décisions; et parce qu'ils auront cette responsabilité et cette imputabilité, ils seront ensuite obligés de livrer la marchandise. Je pense que si vous deviez centraliser tout cela, vous créeriez simplement une autre énorme bureaucratie qui ne serait pas très flexible et qui ne serait pas particulièrement capable de répondre aux exigences propres à chaque ministère.

Si vous tenez à trouver des failles dans le COSICS, en voici une: nous avons arrêté d'écouter nos employés. Nous avons été tellement pris par l'obligation de mettre le système au point, de le faire fonctionner et de répondre aux exigences de certification que les comités d'usagers que nous avons mis sur pied pour obtenir l'avis des gens qui sont assis à leurs bureaux et qui se servent des ordinateurs toute la journée ont été démantelés. Nous savons donc que, pour assurer le suivi du SIGNET, nous ne pouvons pas nous permettre de laisser la même chose se produire. Et je dirais que même au niveau des ministères, il faut être sensible à cela jusqu'à un certain point.

[Text]

So I think that centralization in terms of control is a big mistake. In terms of providing advice and guidance and setting standards and testing out systems and providing product information, it is a good idea.

**Mr. Young:** I noticed last week that there was mention of OASIS. What kind of role would OASIS have played in providing any kind of advice, if in fact they gave any?

**Mr. Lambert:** Oh, OASIS was very valuable to us, and since Mr. Sorensen is the head of the project, perhaps you ought to ask him.

• 0955

**Mr. Young:** I'm wondering as an MP having to deal with OASIS what kind of advice you would have been providing based on the service we get.

**Mr. Sorensen:** The COSICS project was a major crown project. One of the elements of the infrastructure or structure for such a project is the assignment of a full dedicated procurement team that helps the customer or the client, in this case External Affairs, to articulate in a specification form their requirements, which can then be put out into the marketplace for competition. The team subsequently helps with the evaluation, strikes the contract with the successful contractor or contractors, and then manages that contract and manages the dynamics of a six-year contractual relationship.

It's like keeping the fence repaired, as good neighbours do. We're there to see that if there are changes in requirements there is fair value accorded to the contractor or the contract is reduced in terms of the give-backs, in terms of requirements. It's basically there to deal with the management of the contract relationship and is a very critical part of a major crown project team. There are other players in that domain, but ours is to provide the procurement service to get the best value for money from our contracting practices and processes.

**Mr. Young:** Do you agree with Mr. Lambert that centralized planning and procurement tailored to the needs of the client department is a bad idea?

**Mr. Sorensen:** Fundamentally, yes. We do have, however, some centralization. We have agencies such as the Government Telecommunications Agency. We have the Communications Security Establishment. There are certain institutions already in place where it has been deemed that some form of centralization is good value to the operation of the government.

To charge an independent party or a super-bureaucracy with designing and implementing systems I think would be fraught with a lot of problems. Fundamentally, systems is a relationship with the end user. Some of the problems we run into with big projects are due to our having a lot of middle people.

[Translation]

Je pense donc que la centralisation des mesures de contrôle serait une grave erreur. En revanche, ce serait une bonne idée d'avoir un organisme central chargé de donner des avis et des conseils, d'établir des normes, de faire l'essai des systèmes et de fournir de l'information sur les produits.

**M. Young:** J'ai remarqué qu'il avait été question la semaine dernière du SSIB. Quel genre de rôle a joué le SSIB en donnant des avis de ce genre? Mais en fait, en a-t-il donné?

**M. Lambert:** Oh, le SSIB nous a été très utile; puisque c'est M. Sorensen qui est responsable du projet, c'est peut-être à lui que vous devriez poser la question.

**M. Young:** En tant que député qui utilise le SSIB, j'aimerais savoir quel genre d'avis vous auriez pu donner en fonction du service que nous obtenons.

**M. Sorensen:** Le projet COSICS était un grand projet d'État. L'infrastructure ou la structure nécessaire à un projet de ce genre comportait notamment la mise sur pied d'une équipe complète s'occupant exclusivement d'approvisionnement et chargée d'aider le client, en l'occurrence le ministère des Affaires extérieures, à énoncer ses exigences sous forme de fiches techniques, de façon à ce qu'elle puisse être soumise aux forces du marché pour que la libre concurrence puisse s'exercer. Cette équipe aide ensuite à l'évaluation, conclut le contrat avec l'entrepreneur ou les entrepreneurs choisis, gère le contrat et assure le suivi d'une relation contractuelle de six ans.

C'est un peu comme garder la clôture en bon état, comme le font de bons voisins. Nous sommes là pour veiller à ce que, si les exigences changent, l'entrepreneur soit traité de façon équitable, ou à ce que le contrat soit réduit en termes de restitution ou en termes d'exigences. En gros, nous sommes là pour assurer la gestion de la relation contractuelle, ce qui constitue un élément critique de toute équipe chargée d'un grand projet de l'État. Il y a d'autres joueurs qui interviennent, mais notre rôle consiste à fournir un service d'approvisionnement de façon à ce que nos pratiques et nos modalités en matière de contrat nous en donnent le plus possible pour notre argent.

**M. Young:** Êtes-vous d'accord avec M. Lambert pour dire qu'un organisme centralisé de planification et d'approvisionnement adapté aux besoins des ministères clients ne serait pas une bonne idée?

**M. Sorensen:** En gros, oui. Mais il y a déjà une certaine centralisation. Nous avons des organismes comme l'Agence des télécommunications gouvernementales et le Centre de la sécurité des télécommunications. Il y a déjà des institutions en place dans les cas où on a jugé qu'une certaine forme de centralisation pourrait être utile au fonctionnement du gouvernement.

Mais je pense qu'on s'attirerait bien des problèmes en confiant à un organisme indépendant ou à une superbureaucratie le soin de concevoir et de mettre en oeuvre les systèmes informatiques. Chaque système est en fait un lien avec l'utilisateur ultime. Certains des problèmes que nous connaissons, dans le cas des grands projets, sont dus à la présence de nombreux intermédiaires.



[Texte]

The person who's going to use the computer often expresses his wishes and needs through a series of technical specification writers or engineers who then take on the project management. In two or three years, in the old days, a system would come along from the contractor or from the developers saying here's what you asked for, and it doesn't resemble anything like what is needed.

Building systems in today's world, you have to have a standards-based environment so that you can keep current and can modify to meet that end-user requirement. If you assign that to some remote or distant organization, I think you'll be fraught with problems.

**Mr. Young:** So in your experience, looking at the private sector, is it that they would have all of this kind of activity hived off in different sectors of that particular business? A major corporation, for example, wouldn't have any centralized planning; a plant in Windsor would operate one way, a plant in Oshawa would operate another, and another one in Flint, Michigan, would operate another way.

**Mr. Sorensen:** No, it's essential that the corporation have a strategic direction for its technology. They have to decide on what their architecture is, what their standards are, so that you don't have dysfunctional systems in different plants. That's where standards come in. It's so important that you have the same operating capability in all your plants so that you're able to communicate and share data. But you can buy different equipment as long as it meets that standard. You can develop different applications, but as long as you stick to the corporation's strategic requirements, it will work.

**Mr. Young:** Based on your experience, how would you rate the capability of the Government of Canada to function in a modern technological world, interdepartmentally as well as intradepartmentally? Are all departments able to talk to each other? Are there any standard systems in place? Is it a reflection of the kind of planning that you would normally find in a business that spends \$150 billion a year or so?

• 1000

**Mr. Sorensen:** In the last two years we have seen significant responsibility taken on by the most senior managers of the departments in managing technology as a strategic asset and investment. Probably during the early 1980s we treated information technology as a cost and not as an investment, and we didn't manage it as such. In the last couple of years we are managing it as an investment. We are striking business cases for our decisions to buy or to put into place a system. We have a number of high-level committees. One of their main focuses is to share systems, share experiences, and to learn from each other.

We are changing. We are trying some different things, and we are learning from each experience.

[Traduction]

La personne qui va se servir de l'ordinateur exprime souvent ses désirs et ses besoins par l'intermédiaire de toute une série d'ingénieurs ou de rédacteurs de devis qui assument la gestion d'un projet. Et deux ou trois ans plus tard, il arrivait souvent, selon l'ancienne formule, que l'entrepreneur ou le concepteur du système fournisse un produit qui ne correspondait pas du tout aux besoins.

Pour concevoir des systèmes dans notre monde moderne, il faut se fonder sur des normes de façon à pouvoir effectuer des mises à jour et modifier les systèmes pour répondre aux besoins des utilisateurs. Si vous confiez cette tâche à une organisation tout à fait distincte de l'utilisateur, je pense que vous vous exposez à des problèmes.

**M. Young:** Donc, d'après votre expérience, si l'on regarde ce qui se passe dans le secteur privé, toute l'activité dans ce domaine serait divisée entre les divers secteurs d'une entreprise? Par exemple, une grande société n'aurait pas de planification centralisée; une usine à Windsor fonctionnerait d'une façon, une autre à Oshawa d'une autre façon et une autre encore à Flint, au Michigan, d'une troisième façon.

**M. Sorensen:** Non, il est essentiel que l'entreprise adopte une orientation stratégique pour sa technologie. Elle doit décider quelle est son architecture, quelles sont ses normes, de façon à ce que les systèmes en place dans les différentes usines fonctionnent bien. C'est là qu'interviennent les normes. Il est extrêmement important de pouvoir fonctionner de la même façon dans toutes les usines afin de pouvoir communiquer et partager des données. Mais il est possible d'acheter de l'équipement différent, dans la mesure où il répond aux mêmes normes. On peut mettre au point des applications différentes, et cela va fonctionner tant qu'on respecte les exigences stratégiques de l'entreprise.

**M. Young:** Selon votre expérience, dans quelle mesure le gouvernement du Canada est-il capable de fonctionner efficacement dans le monde technologique moderne, tant à l'intérieur des ministères que d'un ministère à l'autre? Les ministères sont-ils tous capables de communiquer entre eux? Y a-t-il des systèmes normalisés en place? Est-ce que la situation reflète le genre de planification qu'on pourrait s'attendre à trouver dans une entreprise qui dépense environ 150 milliards de dollars par année?

**M. Sorensen:** Au cours des deux dernières années, les cadres supérieurs des ministères ont commencé à assumer des responsabilités importantes dans le domaine de la gestion de la technologie comme élément d'actif et investissement de nature stratégique. Au début des années 80, nous traitions l'informatique comme un coût et non comme un investissement, et nous en assurions la gestion en conséquence. Mais depuis quelques années, nous gérons l'informatique comme un investissement. Les décisions relatives à l'achat ou à la mise en place des systèmes sont des décisions d'affaires. Nous avons un certain nombre de comités de haut niveau qui s'occupent surtout de partager des systèmes, de partager des expériences, et d'apprendre les uns des autres.

Nous sommes en train de changer. Nous essayons toutes sortes de choses différentes, et nous apprenons chaque fois.

[Text]

**The Chairman:** Thank you, Mr. Sorensen and Mr. Young.

Ladies and gentlemen, I have to absent myself from this committee for a few minutes. I would like to ask Mr. Young to take my place.

**Mr. Young:** That's a good way of cutting me off, Mr. Chairman.

**Mme Bertrand (Brome—Missisquoi):** Messieurs les fonctionnaires, vous n'êtes pas sans savoir que si nous, membres du Comité, posons autant de questions, c'est que nous devons rendre compte aux contribuables de ces énormes budgets.

Ma question porte sur vos projections futures. On exige de vous de la transparence. Vous êtes imputables de dépenses de milliards de dollars. Dans la brochure d'orientation stratégique du Conseil du Trésor, on dit:

Les dépenses liées aux technologies de l'information augmentent de 12 p. 100 par année environ, alors que les budgets de fonctionnement restent les mêmes ou diminuent.

Il y a là un besoin de 12 p. 100 d'augmentation, mais vous n'avez pas ces budgets à votre disposition. C'est une donnée.

Dans votre exposé sur SIGNET, il y a un calendrier de mise en oeuvre du programme de 1991 à 1996 et après. Pouvez-vous être plus précis dans vos projections pour ce qui est de la mise en place du programme et mettre des chiffres à côté de cela? Quand le vérificateur général fait son rapport tous les ans, il regarde votre travail. C'est peut-être là qu'est son inquiétude. Que veut dire «conception et mise au point»? Combien est-ce que cela va coûter? Que veut dire «installation du système d'environ 25 p. 100 des missions? «Environ 25 p. 100», ce n'est pas très, très précis. Combien est-ce que cela va coûter? Pour 1993-1994, on parle de l'installation du système d'environ 50 p. 100 des missions. Pouvez-vous répondre à cette question?

**Mr. Lambert:** I think quite easily, Madam Bertrand.

When we went to ministers with this blue book, as I indicated we not only dealt with the completion. . . The reason I am being so sensitive, by the way, is there are some legal issues involved.

The replacement for COSICS phase II, which is SIGNET, we decided that ministers should see not only what we were doing in that particular area but have the ability to make a judgment in respect of all our computer activities. We were doing things in our financial administration, we were doing things for inventories, we were doing projects that had to do with immigration processing, we had projects that had to do with document storage. We decided to take all our activities and lay them before ministers as a package—I frankly commend this to every department—and to develop a program that sets out for the next five years the department's budgets and how it intends to spend those budgets on each of the program components.

• 1005

Each year we will go back to Treasury Board and update the program. We'll push it out for one more year so there'll always be a five-year plan. At the same time, we said to ministers that we will also come to them for specific authority

[Translation]

**Le président:** Merci, monsieur Sorensen et monsieur Young.

Mesdames et messieurs, je dois m'absenter quelques minutes. Je demanderais donc à M. Young de prendre ma place.

**M. Young:** C'est une bonne façon de me couper la parole, monsieur le président.

**Mrs. Bertrand (Brome—Missisquoi):** You officers certainly realize that if we, on the committee, ask so many questions, it is because we are accountable of those huge budgets to the taxpayers.

My question is about your projections for the future. You are required to show openness. You are accountable for billions of dollars in expenses. The strategic direction paper from Treasury Board says:

Although operational budgets are stable or decreasing, expenditures for information technology are rising about 12% annually.

So there should be an increase of 12%, but you do not have those budgets at hand. That's a fact.

Your paper on SIGNET includes a calendar for implementation of the program from 1991 to 1996 and afterwards. Can you elaborate on your projections concerning the implementation of the program and give us figures about that? When the Auditor General writes his report every year, he looks at your work. That might be why he is concerned. What does «design and implementation» mean? How much is that going to cost? What does «installing the system in some 25% of missions» mean? «Some 25%» is not very precise. How much is that going to cost? For 1993-94, you are talking about installing the system in some 50% of all missions. Can you answer that question?

**M. Lambert:** Très facilement, je pense, madame Bertrand.

Quand nous avons soumis ces prévisions aux ministres, comme je l'ai déjà dit, nous n'avons pas parlé seulement de l'achèvement. . . Si je pèse mes mots, soit dit en passant, c'est qu'il y a des questions juridiques en jeu.

En ce qui concerne le remplacement de la phase II du COSICS, c'est-à-dire le SIGNET, nous avons décidé que les ministères devraient non seulement être mis au courant de ce que nous faisons dans ce domaine en particulier, mais également être en mesure de porter un jugement sur toutes nos activités d'informatique. Nous avons fait diverses choses dans les secteurs de l'administration financière, de la tenue d'inventaires, du traitement des demandes d'immigration et de l'entreposage des documents. Nous avons donc décidé de prendre toutes ces activités et de les présenter aux ministres comme un tout global—et je tiens à féliciter tous les ministères à ce sujet—puis d'adopter un programme qui établit les budgets du ministère pour les cinq prochaines années et la façon dont il entend dépenser ces budgets pour chacun des éléments du programme.

Chaque année, nous retournerons devant le Conseil du Trésor et nous mettrons le programme à jour. Nous le prolongerons d'une année de façon qu'il y ait toujours un plan quinquennal. En même temps, nous avons dit aux



[Texte]

in respect of each one of the components as we proceed to contract. Ministers have two looks, if you will; they have an overview of the program as a whole and they have the specific projects as they take place, each one in sequence.

The budget of \$258 million contains \$138.2 million for the replacement for COSICS, which we call SIGNET, and \$119.8 million, if my arithmetic is correct, for a series of other things that we're doing such as the finance, the registries and so on. All of that money is already in the department's base. These are not estimates now in which we are going to ministers and asking for new money or in which two years from now we will say costs have gone up and ask for another 25%.

As Mr. O'Connor pointed out on Thursday, it is the expectation of ministers that we will not ask for more money and that we will continue to fund this program from within the existing budgets of the department. That means that the pressure on us to perform in terms of value is very high. The under-secretary and the deputy minister for international trade, in reviewing our resource situation, know very well that a dollar spent on this program is a dollar that could be spent on doing something else. What they have to see and be satisfied with as they examine this program is that the return on that investment to the department is greater than it would be were that money used for something else.

We are on schedule and in some areas we are accelerating. We have just completed a review, for example, of our financial management system, largely as a result of the Auditor General's helpful observations, although they were quite critical and of this committee's comments to us to extend a computerized network for finance to our missions overseas, to assert better control and to have better information.

We originally had a six-year timeframe. We've compressed that to three. We're now looking at ways that we might compress it to two, again, all within the existing \$258 million, five-year program. It means simply shifting some priorities around and moving within that envelope and, having taken that decision, to go back to ministers to receive their concurrence or their objections.

**Mme Bertrand:** Vos réponses me rassurent.

Je vois que le vérificateur général a pris des notes. J'aimerais lui demander si toutes les réponses qui ont été données à nos questions aujourd'hui l'ont lui-même rassuré. Est-ce que quelque chose vous inquiète encore après les réponses de M. Lambert?

[Traduction]

ministres que nous allons leur demander des autorisations précises pour chacun des éléments de programme quand nous serons prêts à accorder des contrats. Les ministres procèdent donc à des examens, si vous voulez; ils étudient l'ensemble du programme, après quoi ils doivent se prononcer sur chaque projet mis en oeuvre, dans l'ordre.

Le budget de 258 millions de dollars comprend une somme de 138,2 millions destinée au remplacement du COSICS, que nous appelons SIGNET, et une somme de 119,8 millions de dollars, si mes calculs sont exacts, pour toute une série d'autres choses que nous faisons, par exemple dans les secteurs des finances, des bureaux d'enregistrement, et ainsi de suite. Tout cet argent se trouve déjà dans le budget de base du ministère. Il ne s'agit pas de dépenses pour lesquelles nous demandons de nouvelles sommes aux ministres ou pour lesquelles nous allons demander 25 p. 100 de plus dans deux ans parce que les coûts auront augmenté.

Comme M. O'Connor l'a souligné jeudi, les ministres s'attendent à ce que nous ne leur demandions pas de nouveaux crédits et que nous continuions à financer ce programme grâce au budget existant du ministère. Cela signifie que nous sommes soumis à des pressions très fortes au sujet de la rentabilité de ce programme. Le sous-secrétaire d'État et le sous-ministre du Commerce extérieur, quand ils étudient nos ressources, savent très bien qu'un dollar consacré à ce programme pourrait tout aussi bien être dépensé ailleurs. Ils doivent donc être convaincus, quand ils examinent le programme, que le ministère obtient un meilleur rendement pour cet investissement que si l'on investissait cet argent pour faire autre chose.

Nous respectons nos échéances et nous accélérons dans certains secteurs. Par exemple, nous venons tout juste de terminer un examen de notre système de gestion financière, en grande partie suite aux observations très utiles du vérificateur général, même si elles étaient assez critiques, et aux commentaires que votre comité nous a faits au sujet de l'expansion de notre réseau informatisé de gestion financière à nos missions à l'étranger de façon à assurer un meilleur contrôle et à disposer d'une meilleure information.

Nous disposons, à l'origine, d'un délai de six ans que nous avons ramené à trois ans. Nous étudions maintenant des façons de comprimer cela à deux ans, encore une fois en respectant le budget actuel de 258 millions de dollars pour le programme quinquennal. Cela signifie simplement que nous devons réaménager nos priorités à l'intérieur de cette enveloppe et, une fois cette décision prise, nous allons retourner devant les ministres pour obtenir leur approbation ou pour connaître leurs objections.

**Mrs. Bertrand:** I find your answers reassuring.

I see that the Auditor General took some notes. I would like to ask him if he finds himself reassured by all the answers that have been given to our questions today. Do you still have concerns after the answers given by Mr. Lambert?

[Text]

**M. Desautels:** M<sup>me</sup> Bertrand, au cours des deux audiences que nous avons eues à ce jour sur COSICS, nous avons nous-mêmes appris de la part du ministère certaines choses qui vont dans le bon sens, qui ajoutent à notre confort vis-à-vis de nouveaux projets.

Pour moi, la clé du succès de SIGNET réside dans le leadership que le ministère va donner à ce projet et dans la continuité d'un tel leadership. Si on peut assurer au Comité qu'on va maintenir le projet SIGNET dans la même direction et qu'on va lui assurer en tout temps le même niveau de direction de la part des dirigeants du ministère, on peut espérer que le projet va réussir. Cela demeure un programme complexe, de longue durée et coûteux. Donc, les risques sont élevés, et je m'attends à ce que le ministère y apporte toute l'attention et toute l'expertise qu'un tel projet exige. Aujourd'hui, madame Bertrand, j'ai beaucoup plus de confiance qu'on aurait pu en avoir au même stade du projet COSICS.

• 1010

**Mme Bertrand:** Merci.

**Le président suppléant (M. Young):** J'aimerais poser une question à la suite des commentaires de M. Desautels. Monsieur Lambert, avez-vous été impliqué personnellement dans le projet depuis ses débuts?

**Mr. Lambert:** No, sir, I was not. I took it over in 1990. I'm a foreign service officer and was brought back early to Ottawa from my posting to do a number of things.

The department went through a major internal reassessment called a "corporate review" in which it examined its systems and its structure. It took a number of decisions, one of which was to combine three of the department's branches and to provide a greater degree of centralized control and co-ordination. I suppose that goes against what I just said about centralization of computerization.

In a sense, we wanted to relate the resources that we were expending on infrastructure to the various alternatives, to try to get better control over them, and to get better value for that money. I was brought back to take over that changed branch. One of the branches that was combined in this exercise was the branch that was dealing with the COSICS project.

**The Acting Chairman (Mr. Young):** I want to be clear on what the Auditor General is saying. The point I want to make, and God knows what the plums are now in diplomatic service, is that if next week someone calls and says here's a posting to country or city X, most likely you would be on your way. I want clarification from the Auditor General. Are we looking at leadership in terms of maintaining the continuity in this program on the basis of individuals, or the level of leadership in the department in terms of the positions people hold who are heading the effort?

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, in the ideal world I would like to see continuity in both respects, the same high level of management involved in the project, but preferably also continuity in the people themselves.

[Translation]

**Mr. Desautels:** Mrs. Bertrand, during the two sessions we have had up until now on COSICS, we have ourselves learned from the Department a few things that are going in the right direction and that add to our comfort about new projects.

I think that the leadership the Department will show regarding this project and the consistency of that leadership will be a key to the success of SIGNET. If the Committee can be satisfied that the SIGNET project will continue in the same direction and that it will receive the same level of leadership at all times from the Department's authorities, we hope that the project will be a success. It still is a complex, long and costly program. The risks are therefore high and I expect the Department will give to that project all the attention and all the expertise it requires. But today, Mrs. Bertrand, I am much more confident than I could have been at the same stage of the COSICS project.

**Mrs. Bertrand:** Thank you.

**The Acting Chairman (Mr. Young):** I would like to ask a question following Mr. Desautels' comments. Mr. Lambert, have you participated personally in the project since its inception?

**M. Lambert:** Non, monsieur. J'y suis arrivé en 1990. Je suis un agent du Service extérieur et j'ai été rappelé par anticipation à Ottawa pour faire un certain nombre de choses.

Le ministère a fait l'objet d'une importante réévaluation interne, au cours de laquelle ses systèmes et sa structure ont été examinés. Cela a donné lieu à certaines décisions, notamment la fusion de trois secteurs du ministère et la centralisation accrue des mécanismes de contrôle et de coordination. Je suppose que cela va à l'encontre de ce que je viens de dire au sujet de la centralisation des services informatiques.

En un sens, nous voulions établir un lien plus étroit entre les ressources que nous consacrons à l'infrastructure et les diverses options possibles, essayer d'en assurer un meilleur contrôle et d'en avoir davantage pour notre argent. J'ai été rappelé pour prendre la direction de ce nouveau secteur. Le secteur qui s'occupait du projet COSICS était un de ceux qui ont été fusionnés à cette occasion.

**Le président suppléant (M. Young):** Je voudrais une précision sur ce que dit le vérificateur général. Ce à quoi je veux en venir—et Dieu sait où sont les sinécures aujourd'hui dans le service diplomatique—c'est que si quelqu'un vous appelle la semaine prochaine pour vous annoncer votre affectation dans un pays ou une ville quelconque, vous allez probablement partir. Je voudrais savoir ce que le vérificateur général veut dire exactement. Parlait-il de leadership au sens du maintien de la continuité des personnes affectées à ce programme, ou au sens du niveau des postes occupés par les gens qui dirigent cet effort?

**M. Desautels:** Monsieur le président, idéalement, j'aimerais voir une certaine continuité sur ces deux plans, j'aimerais que le projet continue d'être administré au même niveau de haute gestion, mais de préférence aussi par les mêmes personnes.



[Texte]

**The Acting Chairman (Mr. Young):** Mr. Lambert, what's the likelihood, in your experience with External Affairs, of having that kind of continuity?

**Mr. Lambert:** Mr. Chairman, we have an expression in the department; it's "exigencies of the service." Usually that's a bad introduction, because it means that you're not going to a plum you're going to a plum with a worm in it.

In my case, if it's any reassurance to the committee, I have made an undertaking to the under-secretary to remain in this position for at least another two and a half years. So I would suggest that there's ample reason to be assured that there will be continuity, however good or bad it may be.

**The Acting Chairman (Mr. Young):** That clears up that matter to some extent. Mr. Boudria.

**Mr. Boudria (Glengarry—Prescott—Russell):** I wonder if I could go back to where I left off the other day and ask you some of my questions. Mr. Lambert, I don't know whether it was a Freudian slip or not, but you used the word "guesstimate" to describe the original amount—

**Mr. Lambert:** Can I take it back?

**Mr. Boudria:** No. Maybe you can explain how the process works.

**Mr. Lambert:** I liked Mrs. Bertrand's analogy last week about automobiles. We've all gone and purchased cars. We sit down and we very carefully look at what it is we need and we draw up a specification. Then we go into the showroom and before we know it we're out of there and we have a car that cost a heck of a lot more money than we ever intended to pay.

I have to speculate, because I wasn't there at the time, but I think that what happened in this project was that a number of people got together on the basis that the department had to replace its existing system and try to determine, as intelligently as they could, what their options were. They went to ministers and asked for authority to spend \$28 million in respect of a project that would put some work into the United States and headquarters, and also identify what are known as class B estimates. The expression of class D and class B—

**Mr. Boudria:** Class...?

• 1015

**Mr. Lambert:** Class B and D. Class B estimates, if I may say so, are a guesstimate. That is your best estimate of what it is going to cost before you have done any real work to determine whether or not your prices are realistic. Someone suggested there was a tendency to low-ball projects and basically suck the system into a position whereby they have no alternative or recourse but to proceed even though costs rise.

[Traduction]

**Le président suppléant (M. Young):** Monsieur Lambert, d'après votre expérience aux Affaires extérieures, dans quelle mesure cette continuité est-elle possible?

**M. Lambert:** Monsieur le président, il y a une expression bien connue au ministère: nous parlons souvent des «exigences du service». En général, c'est mauvais signe, parce que cela signifie qu'on ne s'en va pas vers une sinécure, mais bien qu'on bénéficie d'un cadeau empoisonné.

Dans mon cas, si cela peut rassurer les membres du Comité, je me suis engagé envers le sous-secrétaire d'État à rester à ce poste pendant au moins deux ans et demi encore. Par conséquent, nous avons toutes les raisons de croire que cette continuité sera assurée, pour le meilleur ou pour le pire.

**Le président suppléant (M. Young):** Voilà qui règle la question jusqu'à un certain point. Monsieur Boudria.

**M. Boudria (Glengarry—Prescott—Russell):** J'aimerais reprendre la discussion là où je l'ai laissée l'autre jour et vous poser certaines questions. Monsieur Lambert, je ne sais pas si c'est un lapsus significatif ou non, mais vous avez parlé de «piffomètre» pour décrire le montant original. . .

**M. Lambert:** Puis-je me rétracter?

**M. Boudria:** Non. Mais vous pouvez peut-être expliquer comment cela fonctionne.

**M. Lambert:** J'ai bien aimé l'analogie que M<sup>me</sup> Bertrand a faite la semaine dernière au sujet des automobiles. Nous avons tous déjà acheté une voiture. Après avoir étudié très attentivement ce qu'il nous faut et avoir établi notre propre devis, nous arrivons dans la salle de montre et, avant de nous en rendre compte, nous en ressortons avec une voiture qui nous a coûté beaucoup plus cher que prévu.

Je dois me contenter d'hypothèses, parce que je n'étais pas là alors, mais je pense que ce qui s'est passé dans le cas de ce projet, c'est qu'un certain nombre de personnes se sont réunies, parce que le ministère devait remplacer son système, et ont dû déterminer aussi intelligemment que possible quelles étaient les possibilités. Ces gens sont allés voir les ministres et leur ont demandé l'autorisation de dépenser 28 millions de dollars pour un projet qui entraînerait des travaux aux États-Unis et à l'administration centrale; ils ont également établi ce qu'on appelle des estimations de catégorie B. Les expressions «catégorie D» et «catégorie B». . .

**M. Boudria:** Catégorie...?

**M. Lambert:** Les catégories B et D. Les prévisions budgétaires de catégorie B, si vous me permettez de le dire, relèvent un peu de la devinette. Ce sont les prévisions les plus justes possible du coût d'un projet avant qu'on ait fait quoi que ce soit de concret pour déterminer si les prix sont réalistes. Quelqu'un a dit qu'on avait tendance à sous-estimer le coût des projets pour forcer le système à les mettre en oeuvre, même si les coûts dépassent les prévisions, car une fois les choses mises en train, il n'y a pratiquement ni recours ni solution de rechange.

[Text]

In the case of this project, the initial \$28.4 million was spent in pilot work that produced the next estimate of \$111 million. Mr. Desautels and Mr. O'Connor may have to help me out here, but as I understand it, the \$111 million was for the package and the \$28.4 million was the first estimate on phase one. So in effect, the package went up to \$208 million and phase one ended up going to \$56 million.

**Mr. Boudria:** Wait a minute. You are going to have to explain that to us a little bit better, unless everyone else has understood and I have missed out.

**Mr. Lambert:** Why don't I circulate this?

**Mr. Boudria:** The original costs were to be \$28 million and \$111 million for phases one and two. You went from that to \$50—something million to \$200 million plus for the second number. At which point in that process does your D estimate—and I will ask Mr. Desautels whether he agrees that is a guesstimate in a minute—become a more precise estimate?

**Mr. Lambert:** A class D estimate, as I said, is your internal determination of what you think it is going to cost before you go to industry. What it gives ministers is a sense of scale, and it asks ministers on the basis of that sense of scale to allow you to proceed to refine those costs and to come back with more refined data. That is a class D estimate. The refined cost is the class B estimate that the department ends up being locked into.

In this document I have tried to simply set out the timeframes so that you can see how things evolve. If you look at the first page inside the cover, you will see \$28 million having been authorized. I believe—I am told, in any event—that we spent something on the order of \$3.5 million of that \$28 million. We then went to the Treasury Board and asked for and got \$28 million for phase one and \$111 million for phases one and two together. So the \$28 million is part of the \$111 million.

**Mr. Boudria:** Okay.

**Mr. Lambert:** We then went out to tender, and it wasn't until a year later that we got three compliant bids that met all the specifications.

**Mr. Boudria:** Three compliant bids?

**Mr. Lambert:** That is correct. In the interval there was a recall.

**Mr. Boudria:** Because initially no bid was compliant. Right?

**Mr. Lambert:** That is correct. In January 1988, three compliant bids were received. They were evaluated by DSS and the department, and the low bidder was \$208.6 million, fixed price, for the two phases.

[Translation]

Dans le cas de ce projet, les premiers 28,4 millions de dollars ont été dépensés pour des travaux préparatoires qui ont permis d'établir la prévision suivante de 111 millions de dollars. M. Desautels et M. O'Connor devront peut-être venir à ma rescousse, mais si j'ai bien compris, les 111 millions de dollars devaient être dépensés pour l'ensemble du projet, les 28,4 millions de dollars représentant les premières prévisions pour la première phase. Les coûts d'ensemble ont donc atteint 208 millions de dollars et ceux de la première phase ont fini par atteindre 56 millions de dollars.

**M. Boudria:** Une minute. Il va falloir que vous expliquiez les choses un peu mieux à moins que tous ceux qui sont ici aient compris sauf moi.

**M. Lambert:** Peut-être pourrais-je faire circuler ce document?

**M. Boudria:** On avait prévu au départ des coûts de 28 millions de dollars et de 111 millions de dollars pour les phases un et deux. De là vous êtes passés à quelque 50 millions de dollars et à plus de 200 millions de dollars pour la seconde phase. A quel point vos prévisions de catégorie D—je demanderai à M. Desautels s'il est d'accord que ces chiffres sont calculés au pifomètre, dans un petit moment—deviennent-elles plus précises?

**M. Lambert:** Comme je le disais, une prévision de catégorie D représente notre évaluation interne des coûts prévus avant que l'on se mette en rapport avec l'industrie. Cela permet aux ministres d'avoir une idée relative de l'ampleur du projet et, à nous, de continuer à raffiner les données qu'on soumettra plus tard. Voilà ce que sont les prévisions de catégorie D. Les coûts plus exacts figurent dans les prévisions de catégorie B qui lient le ministère.

Dans ce document, j'ai simplement essayé de vous donner une idée des délais pour que vous puissiez saisir l'évolution des choses. À la première page, après la couverture, vous verrez que 28 millions de dollars ont été autorisés. Je crois, c'est du moins ce qu'on me dit, que nous avons dépensé environ 3,5 millions de ces 28 millions de dollars. Nous avons ensuite demandé 28 millions de dollars au Conseil du Trésor pour la première phase, somme que nous avons obtenue, ainsi que 111 millions de dollars pour les phases un et deux. Les 28 millions de dollars font donc partie des 111 millions de dollars.

**M. Boudria:** Bien.

**M. Lambert:** Nous avons ensuite lancé des appels d'offres et ce n'est qu'un an plus tard que nous avons reçu trois offres conformes à toutes les spécifications.

**M. Boudria:** Trois offres conformes aux appels d'offres?

**M. Lambert:** C'est exact. Dans l'intervalle, il y a eu rappel des offres.

**M. Boudria:** Parce qu'au départ aucune offre n'était conforme aux exigences. C'est cela?

**M. Lambert:** C'est juste. Nous avons reçu trois offres conformes en janvier 1988. Elles ont été évaluées par le MAS et notre ministère et l'offre la moins élevée était de 208,6 millions de dollars, prix fixe, pour les deux phases.



[Texte]

**Mr. Boudria:** The difficulty I and presumably the chairman and everyone else has is how do you tell your constituents something that was supposed to cost \$111 million really is going to cost \$256 million, but now is going to cost \$300 million because it has been changed from COSICS to SIGNET? That is in fact the reality of things in the eye of the Canadian public. It seems every time the government estimates something, you virtually have to double it to get at the true costs.

**Mr. Lambert:** I think, Mr. Boudria, there are two components to your question. I think you are perfectly correct in asking why it went from \$111 million to \$208 million, and I think that is the issue on the table.

• 1020

I think we have confused the issue in trying to be open by introducing the \$258 million figure in our five-year program, because as well as these numbers on the page if you had looked at the same time at what other things the department was doing you would have seen that the number for the department in that timeframe was much larger than \$208.6 million, because—

**Mr. Boudria:** Why was \$208.6 million put there to start with?

**Mr. Lambert:** Because we were doing other things in other areas.

We have to get this clear: for the communications system alone, which you know is COSICS, the budget was \$208.6 million. When we finished SIGNET—

**Mr. Boudria:** That's hypothetical—

**Mr. Lambert:** No, no.

**Mr. Boudria:** —because you never finished the second part of it.

**Mr. Lambert:** Hang on. When we finish it we will have spent on that project not \$208.6 million but about \$194 million. We will come in about \$15 million overall below the budget approved in 1987 and 1988.

What we did in this blue document was to say to ministers that as well as this, we are doing lots of other things and we want to show you the whole picture of what we are doing. But if you take the track of COSICS phase I and phase II, and you think of SIGNET, to use your words from Thursday, as a replacement for phase II—

**Mr. Boudria:** You used those words too.

**Mr. Lambert:** Yes. I am happy to use those words. We will come in with everything that was being asked of COSICS and a lot more at \$15 million less than the 1988 budget. I think that is what you have explain to your constituents.

Your question about why from 111 to 208 is a good one. I think that as a parliamentarian is the real issue. I assure you that there is no cost overrun on this project. In fact, there will be a cost underrun of some significance.

[Traduction]

**M. Boudria:** Le problème pour moi et sans doute pour le président aussi et tous mes autres collègues est le suivant: Comment dites-vous à vos électeurs que le coût d'un projet qui devait coûter 111 millions de dollars est passé à 256 millions de dollars, puis à 300 millions de dollars parce que de COSICS il s'est muté en SIGNET? Aux yeux du public canadien, c'est cela la réalité. Il semble que quand le gouvernement prépare des évaluations il faut pratiquement toujours doubler les chiffres pour en arriver au coût réel.

**M. Lambert:** Je pense que votre question a deux volets, monsieur Boudria. Vous avez parfaitement raison de demander pourquoi les coûts du projet sont passés de 111 millions de dollars à 208 millions de dollars et je pense que c'est cela qui est au cœur du débat.

Je pense que nous avons semé la confusion en essayant d'être fermes et en introduisant le chiffre de 258 millions dans notre programme quinquennal, car outre les chiffres qui figurent sur cette page, vous auriez constaté, si vous aviez en même temps tenu compte des autres activités du ministère, que le chiffre relatif au ministère pendant cette période était beaucoup plus élevé que 208,6 millions de dollars, parce que...

**M. Boudria:** Pourquoi le chiffre de 208,6 millions de dollars figure-t-il ici, au départ?

**M. Lambert:** Parce que nous faisons d'autres choses dans d'autres domaines.

Il faut que vous compreniez une chose clairement: pour le seul système de communication COSICS, le budget était de 208,6 millions de dollars. Quand nous avons complété le projet SIGNET...

**M. Boudria:** C'est hypothétique...

**M. Lambert:** Non, non.

**M. Boudria:** ...parce que vous n'avez jamais complété la deuxième phase.

**M. Lambert:** Attendez. Quand nous aurons complété cette deuxième phase, nous aurons dépensé 194 millions de dollars plutôt que 208,6 millions pour ce projet. Nous dépenserons environ 15 millions de dollars de moins que les sommes prévues au budget approuvé en 1987 et 1988.

Dans ce document bleu, nous disons aux ministres qu'outre ce projet, nous faisons beaucoup d'autres choses et nous voulons vous brosser un tableau d'ensemble de toutes nos activités. Mais si vous considérez l'évolution du projet COSICS, phases I et II et le projet SIGNET, pour reprendre ce que vous avez dit jeudi, en tant que remplacement de la phase II...

**M. Boudria:** Vous aussi vous avez utilisé ces mots.

**M. Lambert:** Oui. Je suis heureux de les utiliser. Quand nous aurons terminé, nous aurons en place tout ce qu'on attendait du projet COSICS et plus encore, et il en coûtera 15 millions de dollars de moins que le budget prévu en 1988. Je pense que c'est ce que vous devez expliquer à vos électeurs.

Quand vous demandez pourquoi les coûts sont passés de 111 à 208 millions, vous posez une bonne question. En tant que parlementaire, c'est pour vous la question clé. Je puis vous assurer que les coûts ne dépasseront pas les prévisions pour ce projet. De fait, nous allons dépenser beaucoup moins que prévu.

[Text]

**Mr. Boudria:** It all depends which numbers you use.

Mr. Desautels, this whole business of the original price, and I will use—sorry to rub it in, but I will anyway—the “guestimate” and transforming that into the actual price...the process by which that happens, Mr. Desautels, did it happen properly in this case? I guess maybe you already answered that question in 1987 because you said at that time that there would be overrun.

By the way, sir, when you said a little earlier that in 1987 we would have all agreed with you—I am paraphrasing what you said—that this was the best thing that could be done, there were in fact people questioning what was being done in 1987. It wasn't everyone who figured that this project was right and appropriate and a good thing to do. The Auditor General at the time was questioning it.

If I can get to the other topic with the Auditor General, was that process followed correctly this time in terms of going from the D to the B? Secondly, is that process itself flawed because of the large discrepancies, or is it just flawed when we are dealing with computers or projects of that size?

**Mr. John Adshead (Principal, Audit Operations Branch, Office of the Auditor General of Canada):** As you noted, in our 1987 report we commented that we had some concerns that the estimates were potentially going to be low. It goes back to our comments about the management of the project and the expertise of the department to manage capital projects.

When we were talking about the proposal our concern was that the department had asked suppliers to bid on the basis of capacity processing for a specified number of terminals at each site.

This document states that the bid itself stated that the site requirements may change at the time of installation due to circumstances unknown to the project team. Consequently, the price of specific units may be fixed, but the overall projects costs and any specific site was open-ended. As a result, there would be negotiations with the supplier basically at each site.

As there was no pilot done to determine the preliminary estimates and the cost factors at each individual site were basically unknown—like how much fibre optic cable had to be put in and whether special rooms had to be built, and what air conditioning installed to put in the mini-computers that were going to run the system—there was a lot of concern that there were assumptions that the department was going to test in phase one, and it was only after these assumptions were tested in phase one and the specifications became set in phase one that really the true cost estimates would be known.

[Translation]

**M. Boudria:** Tout dépend des chiffres que vous utilisez.

Monsieur Desautels, le processus par lequel le prix initial est transformé en prix réel—le prix initial ayant été calculé au «piffomètre»—désolé de mettre du sel sur la plaie—ce processus, donc, s'est-il déroulé correctement dans ce cas-ci? Peut-être avez-vous déjà répondu à la question en 1987 quand vous avez dit qu'il y aurait dépassement.

Incidemment, monsieur, vous avez dit, un plus plus tôt, qu'en 1987, nous aurions tous été d'accord avec vous—je ne vous cite pas textuellement—pour dire que c'était la meilleure chose à faire, mais il y avait néanmoins des gens qui mettaient en question ce qui se faisait en 1987. Tout le monde n'était pas d'accord pour dire que ce projet était bon, un projet approprié qui devait aller de l'avant. Le vérificateur général à l'époque avait des doutes.

Mais, pour passer à l'autre sujet que j'aimerais discuter avec le vérificateur général, est-on cette fois-ci passé de la catégorie D à la catégorie B en empruntant la filière normale? Deuxièmement, le processus lui-même est imparfait à cause des écarts considérables qu'il présente ou alors, les lacunes ne n'apparaissent-elles que quand on traite d'ordinateurs ou d'autres gros projets de cet ordre?

**M. John Adshead (directeur principal, Direction générale des opérations de vérification, Bureau du vérificateur général du Canada):** Comme vous l'avez noté, dans notre rapport de 1987 nous avons exprimé certaines réserves sur ces chiffres qui nous semblaient assez bas. Cela nous ramène à nos commentaires sur la gestion du projet et la compétence du ministère à gérer des projets d'immobilisation.

Quand nous nous sommes enquis au sujet de cette proposition, nous nous inquiétions du fait que le ministère avait demandé aux fournisseurs de faire leurs appels d'offres en tenant compte de la capacité maximale de traitement pour un certain nombre de terminaux à chaque emplacement.

Selon ce document, l'offre elle-même précisait que les exigences des emplacements pouvaient changer au moment de l'installation à cause de circonstances inconnues de l'équipe de projet. Conséquemment, le prix des appareils eux-mêmes était peut-être fixe, mais les coûts d'ensemble du projet et les variations dues aux emplacements étaient imprévisibles. Conséquemment, des négociations auraient lieu avec le fournisseur pour chaque emplacement.

Comme aucun projet pilote n'avait servi à déterminer les montants préliminaires et, comme les facteurs qui allaient influencer sur les coûts à chaque emplacement étaient essentiellement inconnus—comme la quantité de câbles de fibres optiques nécessaires, la construction de pièces spéciales au besoin, la climatisation pour les mini-ordinateurs qui allaient être installés pour faire fonctionner le système—nous nous préoccupions beaucoup du fait que le ministère allait vraisemblablement tester ses hypothèses au cours de la phase I et lorsqu'il aura déterminé toutes les données de cette phase, il aura une idée exacte de ce que coûtera la phase.



[Texte]

• 1025

So the manner in which the bid was constructed and tendered left a lot open. It was a fixed price contract but open in terms of the amount of work that would be done under it.

**Mr. Boudria:** So there was a faulty construction of the bid process?

**Mr. Adshead:** Faulty may be too harsh a term. It was an open bid process.

**Mr. Boudria:** Incomplete?

**The Acting Chairman (Mr. Young):** Mr. Adshead, I think we understand the—

**Mr. Boudria:** Anyway, it wasn't good enough.

**The Acting Chairman (Mr. Young):** —difficulty you're facing in characterizing that particular process.

Thank you, Mr. Boudria; your time is expired. Mr. Lambert.

**Mr. Lambert:** Mr. Chairman, just so we don't get left once again with an incomplete impression, let me be generous. The reason for the specification being written in the way it is, is that we live in a rapidly changing world and our representation overseas is not constant. We cannot say for sure that at any given moment, in any given consulate or embassy, there will be 13, or 15, Canadians. There may be 15 today and because of the conditions that obtain in eastern Europe right now... we're moving checkers on the board just about as rapidly as we possibly can.

We have to look at what's happening in Moscow. We have the creation, effectively, of a dozen new countries, and we're shuffling people around; so the purpose of the specification was in fact to protect the department and to protect the taxpayer. Over the course of this six-year contract, as our representation was changing—and we knew it was going to change, but who was able to predict exactly how—we wanted to be able to go in and say, look, not that you will install 15 locations in this embassy regardless of whether there are 10 or 25 people there, but rather that you install what we perceive to be needed for the next period of time and we will fix that at the time we do that particular mission. And I think that is good management.

**The Acting Chairman (Mr. Young):** Thank you, Mr. Lambert.

**M. Saint-Julien (Abitibi):** Monsieur le président, mes premières questions vont s'adresser à M. O'Connor du Conseil du Trésor.

Quand je reviens en arrière, je me pose la question suivante : Comment avez-vous pu approuver un tel projet alors qu'on sait que l'année dernière, dans les journaux du 14 octobre 1991, dans le *Globe and Mail*, il était mentionné :

"It was a quick and dirty back-of-the-envelope solution to Treasury Board", said one person who watched the process, "and Treasury Board, for no reason anyone could understand, gave them the money and let them proceed".

[Traduction]

Beaucoup de choses n'étaient pas déterminées dans l'appel d'offres, ni dans sa conception ni dans la façon dont il a été adjugé. C'était un contrat à prix fixe, mais indéterminé quant à la quantité de travail qui pouvait être effectué.

**M. Boudria:** Le processus d'appel d'offres était donc ricié.

**M. Adshead:** C'est beaucoup dire. C'était un processus d'appel d'offres ouvert.

**M. Boudria:** Incomplet?

**Le président suppléant (M. Young):** Monsieur Adshead, je pense que nous comprenons le...

**M. Boudria:** Quoi qu'il en soit, il laissait à désirer.

**Le président suppléant (M. Young):** ...mal que vous avez à décrire les caractéristiques de ce processus.

Merci, monsieur Boudria; votre temps de parole est écoulé. Monsieur Lambert.

**M. Lambert:** Monsieur le président, je ne voudrais pas qu'on reste encore sous une impression incomplète, et je suis généreux en disant cela. La raison pour laquelle le cahier des charges a été rédigé comme il l'a été c'est que nous vivons dans un monde qui évolue rapidement et notre représentation à l'étranger peut fluctuer. Nous ne pouvons savoir avec une certitude absolue s'il y aura treize ou quinze Canadiens dans tel consulat ou telle ambassade. Il peut y en avoir quinze aujourd'hui et, à cause des conditions qu'on connaît en Europe de l'Est à l'heure actuelle... Nous devons nous adapter aux circonstances et déplacer les gens sur l'échiquier aussi rapidement que possible.

Nous devons tenir compte de ce qui se passe à Moscou. Douze pays ont été créés et nous devons déplacer nos gens en conséquence; l'appel d'offres a été donc conçu pour protéger le ministère et protéger le contribuable. Comme notre représentation à l'étranger allait évoluer pendant les six années qu'allait durer ce contrat—nous savions qu'il y aurait des modifications de notre représentation que nous ne pouvions prédire exactement—nous voulions pouvoir être en mesure de demander au fournisseur d'installer l'équipement qui nous semblait nécessaire dans l'immédiat plutôt que de lui demander d'installer quinze postes dans telle ambassade, qu'il y ait dix ou vingt-cinq employés. Nous prévoyions les installations nécessaires quitte ensuite à les modifier le moment voulu. Et je pense que c'est une bonne gestion.

**Le président suppléant (M. Young):** Merci, monsieur Lambert.

**Mr. Saint-Julien (Abitibi):** Mr. Chairman, my first questions are directed to Mr. O'Connor from Treasury Board.

Looking at it in retrospect, the question that comes to my mind is this: How could you have approved such a project when last year, on October 14, 1991, the *Globe and Mail* commented:

«On a présenté au Conseil du Trésor une soumission rapide, griffonnée sur le dos d'une enveloppe mal propre», a dit un témoin du processus, «et le Conseil du Trésor, pour des raisons que personne n'a jamais comprises, a donné l'argent et le feu vert».

[Text]

J'aimerais obtenir vos commentaires sur cet article que je vous ai remis tout à l'heure pour que vous me donniez des réponses.

**Mr. Stephen O'Connor (Director, Foreign and Defence Programs Division, Treasury Board):** Mr. Chairman, I wasn't there at the time so I can't comment clearly as to how quick and dirty and back-of-the-envelope this mission really was. I can assure you that, based on the records we've looked at since then, there's no indication that it was either quick or a back-of-the-envelope submission. It was part of an External Affairs submission to us for a long-range management plan at the time. I'm talking here now about the end of 1986 and January of 1987. I can't comment as to where this reporter got information or how the reporter came to this conclusion. There's no indication from our end that it was either quick or dirty.

**Mr. Saint-Julien:** Si vous êtes nouveau dans le système, si vous n'étiez pas là, et je remarque que vous avez une batterie de personnes avec vous, pouvez-vous nous indiquer une personne qui pourrait nous répondre immédiatement? Ou quelqu'un pourrait peut-être nous répondre à la prochaine réunion?

**Mr. O'Connor:** Yes, sir. We could probably bring somebody in who was there at the time. I think we suffer—turnover is not just a problem with with foreign service. Six years ago... there are people that have moved on to other departments who worked in the Treasury Board at that point in time who could perhaps be brought forward to answer specifically the issue here.

**The Acting Chairman (Mr. Young):** Thank you. Perhaps, Mr. O'Connor, because we don't anticipate at this point that you'll be required to appear before the committee again on this particular matter, you might provide that information to the clerk of the committee in writing so we can pursue it if Mr. Saint-Julien so wishes.

**Mr. O'Connor:** Certainly, Mr. Chairman. No problem.

**The Acting Chairman (Mr. Young):** Mr. Saint-Julien.

**Mr. Saint-Julien:** Monsieur O'Connor, quelle sorte de contrôle financier avez-vous en place concernant ce projet?

• 1030

**Mr. O'Connor:** We were following the standard procedures that were in place at the time in 1986 for controlling major crown projects. This project, because it was over \$100 million, was subject to that regime. That control mechanism establishes clearly that the department has the primary responsibility, the primary accountability. The Treasury Board Secretariat, providing some leadership functions to the department, establishes a monitoring process which the department complied with, providing update reports to the Treasury Board ministers as the project proceeds.

**Mr. Saint-Julien:** Y a-t-il des contrôles en place actuellement?

[Translation]

I would like to hear your comments on that article of which I gave you a copy earlier so that you could give me some answers.

**M. Stephen O'Connor (directeur, Division des programmes à l'étranger et de la défense, Conseil du Trésor):** Monsieur le président, comme je n'étais pas là, je ne peux pas vraiment vous faire part de mes impressions quant à cette soumission; je ne peux vous dire si elle a été rapide ou griffonnée sur le dos d'une enveloppe. Je peux vous assurer toutefois qu'à la lumière des dossiers que nous avons examinés depuis lors, rien n'indique qu'elle ait été préparée comme on le dit. Cette demande faisait partie d'une soumission que nous avaient présentée les Affaires extérieures dans le contexte d'un plan de gestion à long terme. Cela s'est passé vers la fin de 1986 et en janvier 1987. Je ne sais où ce journaliste s'est procuré cette information ni comment il a pu tirer cette conclusion. D'après les renseignements dont nous disposons, rien n'indique qu'il eut quoi que ce soit d'irrégulier ou que les choses se soient passées rapidement et malproprement.

**Mr. Saint-Julien:** If you are new to the system and were not there at the time, could you direct the question to someone who could answer us immediately; I notice that you have a whole retinue of people accompanying you. Or perhaps someone could provide us with an answer at the next meeting?

**M. O'Connor:** Oui, monsieur. Nous pourrions sans doute faire venir quelqu'un qui était sur place à l'époque. Je pense que nous souffrons... le roulement du personnel n'est pas le seul problème du service extérieur. Il y a six ans... certaines personnes ont changé de ministère qui travaillaient au Conseil du Trésor à ce moment-là et nous pourrions sans doute leur demander de venir répondre de façon précise à vos questions.

**Le président suppléant (M. Young):** Merci. Comme nous ne croyons pas, pour l'instant du moins, que vous ayez à comparaître à nouveau devant le comité pour nous parler de ce sujet précis, monsieur O'Connor, peut-être pourriez-vous fournir ces renseignements par écrit au greffier du comité pour que nous puissions y donner suite, si M. Saint-Julien le désire.

**M. O'Connor:** Certainement, monsieur le président. Cela ne pose aucun problème.

**Le président suppléant (M. Young):** Monsieur Saint-Julien.

**Mr. Saint-Julien:** Mr. O'Connor, what type of financial controls were in place that would have applied to this project?

**M. O'Connor:** Nous suivions les procédures normales qui étaient en vigueur en 1986 pour surveiller les grands projets de la Couronne. Parce que ce projet s'élevait à plus de 100 millions de dollars, il était assujéti à ce régime. Ce mécanisme de contrôle établit clairement que le ministère a la responsabilité principale de rendu compte. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, qui remplit certaines fonctions de leadership pour le ministère, établit un processus de surveillance auquel le ministère s'est conformé en fournissant des rapports d'étape aux ministres du Conseil du Trésor, à mesure que le projet avançait.

**Mr. Saint-Julien:** Are there any controls in place right now?



[Texte]

**Mr. O'Connor:** There are controls now, but I should add that the controls are primarily in the department. It's the department's funds that are at play here. Our controls are ones that protect the program policies as established by the Treasury Board. But as I say, the primary responsibility is with the department.

**M. Saint-Julien:** Je vous remercie. Une troisième question, pour vous et pour le ministère: Est-ce que COSICS et SIGNET sont aux Canadiens ce que le Stade olympique est aux Montréalais et aux Québécois?

**Mr. O'Connor:** No, sir. I don't believe so.

**M. Saint-Julien:** Vous ne le croyez pas, mais je peux vous dire une chose. Dans le document, il est écrit SIGNET. Nous, les députés, on peut changer de place un jour et les ministres peuvent changer de place, mais vous, les fonctionnaires, vous demeurez en place. Mais ceux qui demeurent le plus en place au Canada, ce sont les contribuables. Je pense que vous avez fait une erreur quand vous avez changé COSICS pour SIGNET. Vous auriez dû écrire «SAIGNÉ», parce que vous êtes en train de saigner les contribuables du Canada avec un programme comme celui-là.

Cela me fait penser à la remarque du député Don Boudria lorsqu'il a mentionné que le coût était passé de 111 millions de dollars à 208 millions de dollars. Cela me fait penser au programme de Marc Lalonde qui devait coûter 200 millions de dollars, mais qui a finalement coûté 3.9 milliards de dollars. Pensez-vous qu'il y a une similitude? Pensez-vous que votre projet sera semblable au projet de Marc Lalonde?

**Mr. O'Connor:** No, sir. I do not believe that is going to be the case. If you're talking about SIGNET as both Mr. Lambert and the Auditor General have indicated, we are very much more pleased with the future we believe is going to come about through SIGNET. We believe the cost control in SIGNET is good as it is now. We believe the estimates are good. We see no reason to believe that there should be any major escalations.

But as Mr. Lambert has indicated, this is a program, not a project in terms of the long-range infomatics capital plan. It's not a project. The program will be a rolling five-year plan. The costs will go up as we move into year six, year seven, year eight. We believe that when they come forward with the SIGNET project at Treasury Board, we'll be able to establish good estimates at that point in time and there should be no difficulties.

**M. Saint-Julien:** Monsieur O'Connor, M<sup>me</sup> Bertrand a mentionné tout à l'heure qu'à la page 2, on dit que les dépenses liées aux technologies d'information augmentent de 12 p. 100. Pensez-vous que cela va toujours se maintenir à 12 p. 100? Pensez-vous qu'on va se retrouver un jour avec 50 p. 100 ou même 100 p. 100? Pouvez-vous nous dire aujourd'hui que jamais ce projet-là ne dépassera 500 millions de dollars, que jamais il ne dépassera 1 milliard de dollars? Est-ce qu'on a une certitude là-dessus?

[Traduction]

**M. O'Connor:** Il y en a, mais j'ajouterais qu'ils se situent principalement au ministère. Ce sont les fonds du ministère qui sont en jeu ici. Nos contrôles protègent les politiques du programme telles qu'établies par le Conseil du Trésor, mais comme je l'ai dit plus tôt, la responsabilité principale incombe au ministère.

**Mr. Saint-Julien:** Thank you. A third question, for you and the Department. Are COSICS and SIGNET to Canadians what the Olympic Stadium is to Montrealers and Quebecers?

**M. O'Connor:** Non, monsieur. Je ne le crois pas.

**Mr. Saint-Julien:** You don't think so, but I can tell you one thing. The document says SIGNET. We members of Parliament may come and go, ministers may come and go too, but you, public servants, stay in place. However, the ones who stay most in place are Canadian taxpayers. I think that you made a mistake when you changed the name COSICS to that of SIGNET. You should have called it «SAIGNÉ» [bloodletting], because you are bleeding the Canadian taxpayers dry with a program like this.

That reminds me of the comment made by MP Don Boudria when he mentioned that the cost had escalated from \$111 million to \$208 million. It reminds me of Marc Lalonde's program which was supposed to cost \$200 million, but ended up costing \$3.5 billion. Do you see any similarity here? Could your project be similar to Marc Lalonde's?

**M. O'Connor:** Non, monsieur. Je ne crois pas que ce sera le cas. Si vous parlez de SIGNET, comme l'ont mentionné M. Lambert et le vérificateur général, nous sommes beaucoup plus satisfaits de ce que nous aurons à l'avenir avec SIGNET. Nous croyons que le contrôle des coûts pour SIGNET est très bon actuellement et que les estimations sont exactes. Nous n'avons aucune raison de croire qu'il pourrait y avoir des augmentations importantes de coûts.

Toutefois, comme l'a indiqué M. Lambert, il s'agit d'un programme et non pas d'un projet dans le cadre du plan d'immobilisation long terme en informatique. Ce n'est pas un projet. Ce programme sera un plan quinquennal renouvelable. Les coûts augmenteront lorsque nous passerons à la sixième, la septième et la huitième année. Nous croyons que lorsqu'on présentera le projet SIGNET au Conseil du Trésor, nous pourrions faire des estimations correctes à ce moment-là et il ne devrait pas y avoir de problème.

**Mr. Saint-Julien:** Mr. O'Connor, Mrs. Bertrand mentioned earlier that on page 2, it is stated that the expenditures related to information technology are increasing by 12 percent. Do you think that that 12 percent rate will always be maintained? Do you think that some day we'll end up with 50 percent or even 100 percent. Can you tell us today that this project will never go beyond \$500 million, or beyond \$1 billion? Do we have any guarantees about that?

[Text]

Pour le moment, c'est 208 millions de dollars, mais demain, avec la nouvelle technologie, à combien la note pourrait-elle s'élever? Pouvez-vous nous assurer aujourd'hui que jamais elle ne va dépasser 500 millions de dollars, que jamais elle ne va dépasser 1 milliard de dollars ou même 2 milliards de dollars? Est-ce que vous et votre ministère pouvez nous donner une certitude là-dessus?

**Mr. O'Connor:** Mr. Lambert perhaps would like to answer.

**Mr. Lambert:** Mr. Saint-Julien, what I'm saying to you is that it will go down in price. It will go down in price by \$15 million—not up.

**M. Saint-Julien:** Vous en êtes sûr?

**Mr. Lambert:** Yes, absolutely.

**M. Saint-Julien:** On verra dans les prochaines années. J'ai maintenant terminé avec M. O'Connor. Je vais continuer avec M. Lambert.

Est-ce que votre ministère s'est assuré que ce projet soit complètement effectué par l'entreprise privée lors des discussions, au début avec COSICS et après avec SIGNET? Comme je l'ai dit tantôt, je préfère «SAIGNÉ», parce que vous êtes en train de saigner les contribuables. Avez-vous envisagé sur plan, lors de discussions confidentielles, de confier ce projet à l'entreprise privée?

• 1035

**Mr. Lambert:** SIGNET will basically be a private sector delivery. The management of the program is within the department. We have some expertise, particularly in areas where security is involved, and have some very particular expertise that we will be delivering ourselves.

There will be a series of contracts with the private sector that will be let through tender through the Department of Supply and Services and will provide the service, the software, the systems, and in many cases the installation as well.

I would prefer to think of the project as more of a joint venture between the department and the private sector. But we have the management responsibility and are the systems integrator.

**M. Saint-Julien:** En terminant, puisque c'est ce que vous étudiez actuellement, prévoyez-vous que cela va changer de nom? Avant c'était COSICS et c'est maintenant SIGNET. Est-ce que vous prévoyez changer le nom l'année prochaine?

**Mr. Lambert:** I don't see why we would. I think we could have left it as COSICS. However, we wanted to differentiate for the purpose of clarity, again, that we had made a decision to change technologies and go to a program rather a project. In retrospect, I think we have confused the issue in some ways more than clarified it and we were trying to be open as much as we could.

I am concerned, Mr. Chairman, that we seem to still have this difficulty with the numbers. If I may, I would just like to ask members to look at the chart and at that piece of paper we sent around.

What you see there is the budget track for what you could consider to be the original COSICS project. On the righthand side of the larger piece of paper you can see other projects that the department is undertaking, which is why the

[Translation]

For the time being, it is \$208 million, but tomorrow, with new technology, what could the final tally be? Can you assure us today that it will never go beyond \$500 million or \$1 billion or even \$2 billion? Can you and your Department give us that assurance?

**M. O'Connor:** M. Lambert voudrait peut-être vous répondre.

**M. Lambert:** Monsieur Saint-Julien, ce que je vous dis c'est que le prix va baisser. Il va baisser de 15 millions de dollars et non pas augmenter.

**Mr. Saint-Julien:** You are sure about that?

**M. Lambert:** Oui, absolument.

**Mr. Saint-Julien:** We shall see over the coming years. I've now finished with Mr. O'Connor. I will continue with Mr. Lambert.

During your talks, did your Department ensure that this project will be completely carried out by a private enterprise, initially with COSICS and later with SIGNET? As I said earlier, I would have preferred the acronym «SAIGNÉ» because you are bleeding the taxpayers. In your confidential talks, did you consider a plan to give this project to the private sector?

**M. Lambert:** SIGNET sera livré essentiellement par le secteur privé. La gestion du programme revient au ministère. Nous possédons une certaine expertise, particulièrement dans le domaine de la sécurité, et nous allons donc nous-mêmes fournir cette expertise hautement spécialisée.

Il y aura une série de contrats avec le secteur privé qui seront accordés par soumissions par l'intermédiaire du ministère des Approvisionnements et Services. Ces contrats comprendront le service, le logiciel, les systèmes et, dans plusieurs cas, l'installation également.

Je préfère voir ce projet comme une coentreprise du ministère et du secteur privé. Nous conservons toutefois la responsabilité pour la gestion et l'intégration du système.

**Mr. Saint-Julien:** In closing, since this is what you're currently examining, are you planning to change the name of this project? It used to be COSICS and now it's SIGNET. Are you planning to change the name next year?

**M. Lambert:** Je ne vois pas pourquoi nous ferions cela. J'estime que nous aurions dû garder le nom COSICS. Cependant, nous voulions faire la distinction pour que ce soit clair que nous avions décidé de changer de technologie et passer d'un projet à un programme. En rétrospective, je crois que cette décision porte à confusion plus qu'autre chose bien que notre intention fût d'être aussi transparents que possible.

Monsieur le président, je m'inquiète de voir que nous avons encore des difficultés avec les chiffres. Si vous me le permettez, j'aimerais demander aux députés de regarder ce tableau et le document que nous avons fait circuler.

Ce que vous avez là est un suivi budgétaire pour ce qui pourrait être considéré le projet COSICS original. Sur le côté droit du grand document, vous voyez d'autres projets entrepris par le ministère, et c'est pourquoi le chiffre s'élève



[Texte]

figure goes up to \$258 million. But this is the track that takes us from \$208.6 million to the end of the day, when we have a desktop communications system with a computer on every knowledge worker's desk at a cost of \$15.2 million less than the budget established by ministers in 1988.

**M. Saint-Julien:** Monsieur Lambert, je sais et je suis d'accord. La réunion se termine aujourd'hui, mais on s'aperçoit toujours, un an ou deux plus tard, à la suite de vérifications du vérificateur général du Canada. . . Vous dites que les chiffres sont là. On sait tous que les chiffres sont là. Les chiffres étaient là il y a un an. Les chiffres étaient là au début. Pouvez-vous les donner au Comité des comptes publics?

Le Comité des comptes publics va toujours exister à la Chambre des communes. Vous pourriez rendre compte au Comité des comptes publics chaque mois. Si on s'aperçoit un jour. . . On s'aperçoit toujours cinq ans ou trois ans plus tard, comme le cas de projets dans le Tiers monde ou dans d'autres pays, que cela a coûté 1 milliard de dollars ou 500 millions de dollars.

Vous pourriez peut-être nous fournir un petit rapport. Cela ne coûte pas cher. Vous pourriez fournir un petit rapport mensuel au Comité des comptes publics, au président du Comité des comptes publics ou aux membres du Comité pour nous dire: Voici, nous sommes rendus là. Mais si, un jour, vous atteignez 500 millions de dollars, souvenez-vous de la réunion d'aujourd'hui.

**Mr. Lambert:** I think doing so monthly would be a bit burdensome to all of us, but I wouldn't mind doing it annually.

**M. Saint-Julien:** Monsieur le président, les contribuables font chaque mois leur budget dans leurs familles. Je vous demande de nous faire savoir chaque mois à combien vous êtes rendus. J'ai mon voyage! C'est l'argent des contribuables du Canada. Donnez-vous la peine, le dernier vendredi de chaque mois, de faire parvenir un rapport au Comité et dites-nous à combien vous êtes rendus.

**Mr. Lambert:** Well, Mr. Saint-Julien, the reason I suggest we don't do so monthly is that it would be a misleading document, frankly. We're talking about large purchases, spaced out over time. If I send you a figure at the end of this month and make a buy three days later. . .

Frankly, the other element is that we have asked the Auditor General to conduct an audit of this project for 1993. This was at our request. I don't have any difficulty with moving that audit forward, but I would not want to take on an obligation of having to report back to you on a monthly basis. That is a burdensome and a bureaucratic request, but I'm prepared to do so on an annual basis.

[Traduction]

à 258 millions de dollars. Mais c'est le suivi qui nous mène de 208,6 millions de dollars jusqu'au bout de la ligne, lorsque nous aurons un système de communication pour ordinateurs de table, avec un ordinateur sur le pupitre de chaque travailleur intellectuel, système qui coûtera 15,2 millions de dollars de moins que le budget établi par les ministres en 1988.

**Mr. Saint-Julien:** Mr. Lambert, I know that and I agree. The meeting will be over today, but a year or two later, following audits by the Auditor General of Canada, we always realize. . . You say that the figures are there. We all know that. The figures were there a year ago. They were there originally. Can you give them to the Public Accounts Committee?

The Public Accounts Committee will always exist within the House of Commons. You could report to the Public Accounts Committee every month. If one day we realize. . . We always realize these things three or five years later, as is the case with projects in the Third World or other countries, that something has cost \$1 billion or \$500 million.

Perhaps you could provide us with a brief report. That won't cost much. You could provide a brief monthly report to the Public Accounts Committee, to the Chairman of the committee or to the members to tell us: This is where we're at. But if some day you reach \$500 million, remember today's meeting.

**M. Lambert:** Je crois qu'un rapport mensuel serait un fardeau un peu excessif pour nous tous, mais je serais bien prêt à le faire annuellement.

**Mr. Saint-Julien:** Mr. Chairman, taxpayers have to calculate their family budget every month. I'm asking you to let us know each month where you are at. I've had it! This money belongs to the taxpayers of Canada. On the last Friday of each month, take the trouble of sending a brief report to the committee telling us how much the current tally is.

**M. Lambert:** Eh bien, monsieur Saint-Julien, la raison pour laquelle je vous suggère que nous ne fassions pas cela mensuellement, c'est que très franchement, ce serait un document qui pourrait induire en erreur. Il s'agit ici d'achats très importants, échelonnés dans le temps. Si je vous fais parvenir des chiffres à la fin de ce mois-ci et que nous fassions un achat trois jours plus tard. . .

Franchement, l'autre élément c'est que nous avons demandé au vérificateur du général de procéder à une vérification de ce projet pour 1993. C'était à notre demande. Rien n'empêche de procéder à cette vérification plus tôt, mais je ne veux pas m'engager à vous présenter des rapports mensuels. Cette demande est bureaucratique et représente un fardeau excessif, mais je suis prêt à vous fournir de tels rapports sur une base annuelle.

• 1040

**The Chairman:** Thank you, Mr. Saint-Julien. Mr. Whittaker.

**Le président:** Merci, monsieur Saint-Julien. Monsieur Whittaker.

[Text]

**Mr. Whittaker:** Mr. Chairman, I just want to follow up from what Mr. O'Connor of the Treasury Board said. I'm curious what process the Treasury Board goes through when it looks at a project for funding. First, do you have experts in place within the department when you look over these projects? Do you look at whether a feasibility study or a pilot project has been done or whether you've funded a pilot project before giving approval for the major project? I think it has already been said that there was no pilot project done or in fact there was no feasibility study done on COSICS. What does Treasury Board look at when it looks at a project such as COSICS?

**Mr. O'Connor:** Basically, Mr. Whittaker, what happens in a case like COSICS—we were talking a bit about it earlier this morning—is that the department would have to come in for two approvals. It would be three, in fact, if you include the contracts. The department would come in for a preliminary project approval. This would have been when they came in with an estimate of \$111 million. After the department has worked up the system design further, then they can move to what we call the class B estimates system. At that point in time, they would come in for what we would call effective project approval.

**Mr. Whittaker:** At the 111 stage, however, what do you, as Treasury Board, look at in deciding whether to approve the expenditure or the concept of the 111 project?

**Mr. O'Connor:** I want to distinguish here between what we were looking at in 1986 or 1987, when we were looking at COSICS, and what we're looking at today. As information technology has advanced considerably in five years, so have we advanced on that five-year basis. We've now been able to develop our approach and it is much more sophisticated. We have a very thick manual out now where we are advising departments of what we want in terms of information management. In this manual, it advises the departments quite clearly as to what information they should be providing to the Treasury Board at the various approval stages. We are advising them, at that stage, that for all information technology investments, we're looking for a business case approach.

**Mr. Whittaker:** Did you have that in place in 1986-87, when COSICS—

**Mr. O'Connor:** No, we did not. This came out in late 1990. At the time of COSICS, what we had was our basic approach for major capital projects. There was a chapter of one of our policy manuals that established for major crown projects what the departments had to come in with. Departments were supposed to come in with, at that stage, an explanation of what the proposal was going to achieve, how that project was going to relate to the department's mandate, what were the results, what were the benefits and what were the options considered?

[Translation]

**M. Whittaker:** Monsieur le président, je désire simplement approfondir un peu ce qu'a dit M. O'Connor du Conseil du Trésor. Je me demande quel est le processus qu'utilise le Conseil du Trésor pour évaluer les demandes de financement de projets. Premièrement, avez-vous des experts au sein du ministère quand vous examinez ces projets? Tenez-vous compte des études de faisabilité ou des projets pilotes qui auraient pu être complétés et que vous auriez financés avant de donner votre approbation à un grand projet? Je pense qu'on a déjà dit qu'il n'y a eu ni projet pilote ni étude de faisabilité pour le projet COSICS. Quels sont les critères retenus par le Conseil du Trésor pour évaluer un projet comme le COSICS?

**M. O'Connor:** Essentiellement, monsieur Whittaker, pour un projet comme COSICS—nous en avons un peu parlé ce matin—le ministère doit obtenir deux approbations. Si l'on tient compte des contrats, il en faut en fait trois. Le ministère se présente dans un premier temps pour obtenir l'approbation du projet préliminaire. C'est à ce moment-là qu'on aurait soumis l'estimation de 111 millions. Après que le ministère a peaufiné la conception du système, il passe à ce que nous appelons les prévisions de catégorie B. À ce moment-là, il se présente pour obtenir ce que nous pourrions appeler la véritable approbation du projet.

**M. Whittaker:** Mais, à ce moment-là, quand l'évaluation avait atteint 111 millions, quels sont les critères retenus par le Conseil du Trésor pour approuver ou non les dépenses ou le concept du projet de 111 millions?

**M. O'Connor:** Je voudrais bien faire la différence entre le COSICS de 1986 ou 1987 et le système d'aujourd'hui. Pendant ces cinq années, la technologie de l'information a beaucoup progressé, comme nous, d'ailleurs. Nous avons raffiné notre approche qui est maintenant beaucoup plus sophistiquée. Nous avons rédigé un manuel très épais qui explique aux ministères ce que nous voulons en matière de gestion de l'information. Dans ce manuel, on dit très clairement aux ministères quels renseignements ils doivent fournir au Conseil du Trésor lorsqu'ils cherchent à faire approuver leurs projets, aux diverses phases. Nous leur faisons maintenant savoir que pour tout investissement dans la technologie de l'information, les soumissions doivent être étayées par de bons arguments financiers.

**M. Whittaker:** Ces directives étaient-elles en place en 1986-1987, quand le COSICS...

**M. O'Connor:** Non, elles ne l'étaient pas. Le manuel a été publié à la fin de 1990. Au moment où le projet COSICS a vu le jour, nous nous fions à notre approche de base pour les gros projets d'immobilisations. L'un de nos manuels de politique expliquait nos exigences aux ministères en ce qui a trait aux grands projets gouvernementaux. Dans leurs soumissions, les ministères étaient censés, à cette étape, expliquer les objectifs de la proposition, les liens entre le projet et le mandat du ministère, les résultats escomptés, les avantages et les autres options envisagées.



[Texte]

**Mr. Whittaker:** So at that stage you would have looked at the basic concept, as did External Affairs at that stage, without the adequate expertise to say whether the project was going to work or not. You took the concept, as opposed to the particulars of the project, in approving it.

**Mr. O'Connor:** No. In terms of the adequate expertise we, as a body making recommendations to the Treasury Board ministers, had our own in-house expertise both in terms of projects in general as well as large-scale electronic data processing projects. So we would have the in-house expertise at that point in time. We would not have looked at only the concept, although the concept would certainly have been of interest to us. We would have also looked at the specifics at that point in time as well.

**Mr. Whittaker:** Well as I understand it—

**The Chairman:** I'm sorry, Mr. Whittaker. Unless there's something very, very urgent, I'll go to Mr. Boudria.

**Mr. Boudria:** May I ask just a quick question to Mr. Pickering? The accreditation was obtained April 27. When was it sought?

**Mr. Pickering:** The accreditation?

**Mr. Boudria:** Yes.

**Mr. Pickering:** I don't think you could put a date on something like that. It's a process you go through as you're trying to reach a position of confidence that the system will do what it's supposed to do from the security point of view. That process started within the department quite some time ago. It's not a question of when do we start our accreditation process. It's a gathering of information and looking at the risks that are still there and coming to some conclusion whether you should reduce that risk to an acceptable level or accept it as a risk that will not harm the system.

**Mr. Boudria:** Is your organization the one that will be doing the accreditation for the ISX system for defence, as well?

• 1045

**Mr. Pickering:** No. The Communications Security Establishment does not accredit systems for other departments. It is the responsibility of the user department or agency to do that accreditation ultimately. We will provide advice on how secure we think the system is and any possible vulnerability still in any system. Then the department or user must decide whether that is an acceptable risk to them in the context in which they operate.

**Mr. Boudria:** I see. So they make, ultimately, their own decision.

**Mr. Pickering:** That's right.

**Mr. Boudria:** Thank you. Can I change gears and go to this business of—

**The Acting Chairman (Mr. Young):** This will be your final question, Mr. Boudria.

**Mr. Boudria:** Can I come back later then in the next round? It takes three or four questions to ask this.

[Traduction]

**M. Whittaker:** Donc, à cette étape du processus, vous vous seriez penchés sur le concept de base comme l'on fait les Affaires extérieures à ce moment-là, sans l'expertise voulue pour juger de la réussite du projet. En l'approuvant, vous avez étudié le concept plutôt que les caractéristiques et les détails du projet.

**M. O'Connor:** En tant qu'entité qui formule des recommandations aux ministres du Conseil du Trésor, nous avions nos propres experts pour les projets d'ordre général et les grands projets de traitement électronique des données. Nous avions donc les connaissances spécialisées, à l'interne, à ce moment-là. Nous n'aurions pas examiné que le seul concept, bien que celui-ci nous eût certainement intéressés. Nous nous serions aussi penchés sur les détails du projet à ce moment-là.

**M. Whittaker:** Mais si j'ai bien compris. . .

**Le président:** Je suis désolé, monsieur Whittaker. À moins qu'il n'y ait quelque chose de très, très urgent, je vais donner la parole à M. Boudria.

**M. Boudria:** Puis-je poser une question rapide à M. Pickering? Vous avez agréé le système le 27 avril. Quand a-t-on cherché à obtenir cet agrément?

**M. Pickering:** L'agrément du système?

**M. Boudria:** Oui.

**M. Pickering:** Je ne pense qu'on puisse citer une date précise dans un cas comme celui-ci. C'est un processus qui nous permet de nous assurer qu'un système donnera les résultats escomptés faire sur le plan de la sécurité. C'est un processus qui avait été lancé dans le ministère il y a un certain temps. Il ne s'agit pas vraiment de voir quand nous avons mis en train notre processus d'agrément. Il s'agit pour nous de recueillir de l'information, d'évaluer le risque et de décider de réduire ce risque à un niveau acceptable ou de l'accepter comme tel pourvu qu'il ne nuise pas au système.

**M. Boudria:** Votre organisation va-t-elle aussi agréer le système ISX pour la défense?

**M. Pickering:** Non. Le Centre de la sécurité des communications n'homologue pas les systèmes d'autres ministères. C'est la responsabilité du ministère qui en sera l'utilisateur ou de l'organisme gouvernemental intéressé. Nous les conseillons au sujet de la sécurité du système et de la vulnérabilité éventuelle. C'est ensuite au ministère ou à l'utilisateur de décider si ce risque lui paraît acceptable dans le contexte de ses opérations.

**M. Boudria:** Je vois. Les ministères prennent donc leur propre décision, en dernière analyse.

**M. Pickering:** C'est exact.

**M. Boudria:** Merci. Pourrais-je changer de sujet et passer à la question des. . .

**Le président suppléant (M. Young):** Ce sera votre dernière question, monsieur Boudria.

**M. Boudria:** Dans ce cas, pourrais-je reprendre la parole lors de la prochaine ronde de questions? Il me faudrait poser trois ou quatre questions pour cela.

[Text]

**The Acting Chairman (Mr. Young):** At 11 a.m. we will be finishing—

**Mr. Boudria:** I'll go to the next round.

**The Acting Chairman (Mr. Young):** —and I have another questioner.

**Mr. Boudria:** It's okay. Go to the next round. I'll come back.

**M. Saint-Julien:** J'aimerais revenir au rapport mensuel. Monsieur Lambert, avertirez-vous votre ministre aujourd'hui qu'on veut un rapport mensuel sur ce projet-là? Les contribuables canadiens ne veulent pas se retrouver avec une facture de 500 millions de dollars dans trois ou cinq ans. On veut un rapport mensuel. On y tient.

Nous représentons tous les contribuables. Je sais que le vérificateur général va très bien surveiller et on va faire notre devoir à la Chambre des communes, mais on veut un rapport mensuel, un point, c'est tout.

Je voudrais avoir vos commentaires là-dessus.

**Mme Bertrand:** Est-ce qu'on pourrait demander au vérificateur général quelles sont ses exigences? Finalement, c'est lui, notre chien de garde.

Est-ce que vous iriez jusque-là? Quel garantie minimum aimeriez-vous avoir du ministère quant à cette question?

**M. Desautels:** Monsieur le président, je m'attendrais à ce que le ministère ait en place un système de gestion de projet qui suive l'évolution des coûts du projet sur une base continue. De plus, j'imagine qu'à l'intérieur du ministère, il devrait y avoir des rapports périodiques décrivant l'évolution des coûts, des rapports plus fréquents que des rapports annuels. J'imagine que cela peut se faire tous les trois mois ou tous les six mois. Mais les responsables de la gestion du projet se sont sans doute donné des outils de ce genre-là. Je m'attendrais à ce qu'il y en ait en place dans un projet qui est mené de façon serrée. Donc, la responsabilité de gestion comme telle appartient au ministère. Je m'attendrais à ce qu'eux aient pris leurs responsabilités et se soient donné de tels outils.

**The Acting Chairman (Mr. Young):** Mr. Lambert, I wonder if we can find some common ground to accommodate Mr. Saint-Julien. Do you have in your structure of reporting on costs something on more than a yearly basis? Is there something that you could agree to provide that would meet...?

**Mr. Lambert:** Mr. Chairman, I would like to reserve my position on that and come back to you after the meeting.

**The Acting Chairman (Mr. Young):** Okay. Fine.

**M. Saint-Julien:** Pour donner un petit aperçu à M. Lambert, j'ai ici en ma possession une lettre datée le 30 avril 1987 à M. Belcher, directeur général d'OASIS. Le sujet de cette lettre est: *COSICS Monthly Report, April 1987*.

En fait, cela existe actuellement à l'intérieur. Vous faites des rapports; vous dites combien cela coûte. Je regrette, mais les contribuables doivent être mis au courant du dossier chaque mois. Si on se retrouve avec 500 millions de dollars

[Translation]

**Le président suppléant (M. Young):** Nous allons lever la séance à 11 heures...

**M. Boudria:** J'attendrai le tour suivant.

**Le président suppléant (M. Young):** ...et il me reste un intervenant sur ma liste.

**M. Boudria:** C'est très bien. Passez à la prochaine ronde de questions; je reprendrai la parole plus tard.

**Mr. Saint-Julien:** I would like to come back to the monthly report. Mr. Lambert, will you apprise your Minister today of the fact that we want a monthly report on that particular project? Canadian taxpayers do not want to find themselves footing a \$500 million-dollar bill in three or five years. We want a monthly report and that is important to us.

We represent all taxpayers. I know that the Auditor General is going to be watching things closely and we will be doing our duty in the House of Commons but we want a monthly report and that is that.

I would like to hear your comments.

**Mrs. Bertrand:** Could we ask the Auditor General what his requirements are? After all, he is our watchdog.

Would you go that far? What type of minimum guarantee would you like to have from the Department in this regard?

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, I would expect that the Department would have a project management system in place that would allow it to track project costs on a continuous basis. Furthermore, I expect that, within the Department, there would be periodic reports describing the cost situation, reports which would be more frequent than annual reports. I suppose that could be done every three or six months. But those responsible for the project's management have probably got those tools at their disposal. In a carefully managed project, I would expect such checks and balances to be in place. So, the responsibility for managing the project as such is a departmental one. I would expect that those in charge have shouldered those responsibilities and have provided themselves with such tools.

**Le président suppléant (M. Young):** Monsieur Lambert, je me demande si nous pourrions trouver un terrain d'entente qui nous permette de satisfaire M. Saint-Julien. Avez-vous dans votre structure quelque chose qui vous permette de faire rapport sur le coût d'un projet plus souvent qu'une fois par année? Pourriez-vous vous engager à nous fournir quelque chose qui puisse satisfaire M. Saint-Julien?

**M. Lambert:** Monsieur le président, j'aimerais prendre cette question en délibéré et vous proposer une réponse plus tard, après la réunion.

**Le président suppléant (M. Young):** Très bien.

**Mr. Saint-Julien:** To help Mr. Lambert, I might add that I also have in my possession a letter dated April 30th, 1987, from the Government of Canada to Mr. Belcher, Director General of OASIS. The topic of that letter is: *COSICS Monthly Report, April 1987*.

So, in fact, these reports already exist internally. You prepare reports wherein you state costs. I am sorry, but taxpayers must be kept abreast of developments on a monthly basis. If we find that we have a \$500 million or \$1 billion



[Texte]

ou 1 milliard de dollars d'ici trois ans, nous, les députés de cette Chambre, on aura fait notre *job*. Le vérificateur aura fait sa *job*. Les contribuables diront: On a suivi le dossier chaque mois.

Vous avez tout cela à l'intérieur de votre machine. Faites-en une publicité dans les médias. Merci.

**The Acting Chairman (Mr. Young):** Do you wish to comment on that? Mr. Lambert, thank you.

I want to exercise my prerogative to pursue one area and that is the future. I think we'll be able to get a better grasp of what has taken place based on the evidence today, as well as some of the material that has been provided by the department.

I want to go back to the Auditor General and ask him, based on what he has heard and so forth, if he has any intention of looking at this whole area of communications and technology—whether it is computers—to see what is happening. We have just recently been made aware of problems in other departments where apparently there is not only an expenditure of money but a lack of efficiency and effectiveness in some of the systems that have been put in place. I would like to find out from the Auditor General, as a result of this experience, whether or not it is his intention to look specifically at this whole area across government.

• 1050

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, the answer is definitely yes. This is an area of major concern to me. The hearings on COSICS of last week and this week, to my mind, have a much broader implication than just the Department of External Affairs.

As I mentioned last Thursday, we're looking all across government at mega-information technology projects. You find one of \$100 million here, another one of \$200 million there. We even heard about one running to about \$500 million. These are huge sums; the stakes are high. I don't know too many companies in Canada that spend that kind of money on information technology projects.

On behalf of the taxpayer, I want to make sure that everyone who has a role in this plays their role properly. And that starts with the central agencies, of course.

Mr. Whittaker and Mr. Boudria asked some very fundamental questions about the role of Treasury Board in this particular project. Even within a world of PS 2000 and empowerment of departments, I would expect Treasury Board to challenge sufficiently all departments that come forward with mega-projects of that magnitude, not only to see that they've done the right thing and followed due process, but also that they've looked properly at other alternatives.

If a department comes forward with a \$250 million project, I think somebody should challenge whether there is another cheaper solution to achieving the same objective. I think there has to be at a very early stage sufficient challenge somewhere in the system of these projects that come forward.

[Traduction]

dollar bill in three years we, the members of the House, will have done our job. The Auditor General will have done his job. The taxpayers will say: We followed developments on a monthly basis.

You have all of that within your departmental structure. Please publicize the relevant points through the media. Thank you.

**Le président suppléant (M. Young):** Désirez-vous répondre? Monsieur Lambert, merci.

Je voudrais exercer ma prérogative et approfondir un sujet qui est lié à l'avenir. Je pense que nous pouvons mieux comprendre ce qui s'est passé grâce aux témoignages d'aujourd'hui ainsi qu'aux documents qui ont été fournis par le ministère.

Je désire demander au vérificateur général si, à la lumière de ce qu'il a pu entendre, il a l'intention d'étudier tout ce domaine des communications et de la technologie—qu'il s'agisse d'informatique ou d'autre chose—pour voir ce qui s'y passe. Tout récemment, on nous a signalé des problèmes qui existaient dans d'autres ministères pour lesquels non seulement on a dépensés des fonds publics, mais certains des systèmes qui ont été mis en place semblent être ni efficaces ni efficients. J'aimerais savoir si le vérificateur général, suite à cette expérience, a l'intention de se pencher sur ce domaine en général au sein du gouvernement.

**M. Desautels:** Monsieur le président, la réponse est oui, sans contredit. Tout ce domaine suscite chez moi de sérieuses préoccupations. Les audiences qui ont porté sur le COSICS la semaine dernière et cette semaine soulèvent pour moi des considérations qui dépassent celles qui ont trait au ministère des Affaires extérieures.

Comme je l'ai dit jeudi dernier, nous examinons des mégaprojets de technologie de l'information un peu partout au sein des ministères. On en trouve un de 100 millions de dollars par ci, un autre de 200 millions de dollars par là. Nous avons même entendu dire qu'il y en avait un qui allait coûter environ 500 millions de dollars. Ce sont des sommes énormes; les enjeux sont considérables. Je ne connais pas beaucoup de sociétés au Canada qui dépensent de telles sommes sur la technologie de l'information.

Au nom du contribuable, je veux m'assurer que quiconque a un rôle à jouer dans cela le joue correctement. Et cela s'applique en tout premier lieu aux organismes centraux, bien sûr.

M. Whittaker et M. Boudria ont posé quelques questions tout à fait fondamentales en ce qui a trait au rôle joué par le Conseil du Trésor en rapport avec ce projet. Malgré Fonction publique 2000 et la responsabilisation des ministères, je m'attendrais à ce que le Conseil du Trésor interroge de façon serrée tous les ministères qui présentent des mégaprojets de cet ordre, non seulement pour s'assurer qu'ils ont fait leur devoir et respecté les filières normales, mais qu'ils ont examinés soigneusement les autres possibilités.

Si un ministère désire faire approuver un projet de 250 millions de dollars je pense que quelqu'un devrait lui demander s'il n'existe pas une solution moins coûteuse qui permettrait d'atteindre les mêmes objectifs. Je pense qu'il doit y avoir au sein du système même des mesures qui permettent de remettre en question ces projets dès le départ.

[Text]

The short answer to your question is yes, it's an area of concern. We are already looking into that, and we will be reporting to this committee.

**The Acting Chairman (Mr. Young):** Is this intended to be a part of the report, or is it a separate project of your office?

**Mr. Desautels:** It would be part of one of our annual reports, Mr. Chairman. We will start touching on that issue in our upcoming report. But it will be a continuous subject that we will be coming back to in the next two or three years.

**The Acting Chairman (Mr. Young):** I want to thank the people who've come before the committee, both last week and again today.

**Mr. Boudria:** Is this it?

**The Acting Chairman (Mr. Young):** Yes, it is. We have to adjourn for 11 a.m. Would you hold it to one question? We have a little bit of business to transact.

**Mr. Boudria:** I want to ask about Rivera Hartling. I was told last time that this company was hired in February of last year and that they received an untendered contract. Is this the same company that has the \$2 million WIN export computer system contract, and was that the sole expertise on which they were hired? In other words, what expertise did they have in this kind of COSICS-SIGNET type of program?

**Mr. Lambert:** Rivera Hartling has been working with the department on a variety of projects since 1985. They were the ones who developed the WIN export system. They have, at the moment, a few months of remaining work on WIN exports and a few months of remaining work on one other project, I think in the personnel area.

I want to say again, Mr. Boudria, that they had and have nothing to do with COSICS. They were hired to advise us on SIGNET, on the basis of a standing offer within DSS, which was a perfectly legitimate and normal way of contracting for consultant services. They have also undertaken to exclude themselves from any competition for other contracts within the department for the duration of their SIGNET responsibilities.

**The Acting Chairman (Mr. Young):** Thank you again, gentlemen, for having come in.

I want to reiterate what has been stated. When we look into these matters, surely we can all agree that no one is casting aspersions on individuals. We wouldn't want to have anyone feel in any way victimized. Most people, I know from experience, look forward to coming before the public accounts committee.

**Mr. Boudria:** Name one.

[Translation]

Bref, pour répondre à votre question, oui, ce domaine nous préoccupe. Nous nous penchons d'ailleurs déjà sur la question et nous allons faire rapport à ce comité.

**Le président suppléant (M. Young):** Ce rapport fera-t-il partie de votre rapport usuel ou faites-vous allusion à un projet distinct mené par votre bureau?

**M. Desautels:** Cela fera partie d'un de nos rapports annuels, monsieur le président. Nous commencerons à aborder le sujet dans notre prochain rapport. Mais c'est un sujet dont nous allons nous occuper de façon continue et nous en reparlerons au cours des deux ou trois prochaines années.

**Le président suppléant (M. Young):** Je veux remercier les personnes qui ont comparu devant le comité la semaine dernière et, encore une fois, aujourd'hui.

**M. Boudria:** Est-ce tout?

**Le président suppléant (M. Young):** Oui. Nous devons lever la séance à 11 heures. Pourriez-vous vous limiter à une seule question? Nous avons quelques questions d'intendance à régler.

**M. Boudria:** Je veux poser une question à propos de Rivera Hartling. Au cours de la dernière séance, on m'a dit que les services de cette société avaient été retenus en février l'an dernier et qu'elle avait reçu un contrat qui n'avait pas fait l'objet d'un appel d'offre. Est-ce la même société qui détient le contrat d'exportation du système informatisé WIN de 2 millions de dollars et est-ce là le seul critère qui a fait qu'on a retenu ses services? En d'autres termes, quelle était l'expertise de cette société dans le domaine des programmes du genre COSICS-SIGNET?

**M. Lambert:** Rivera Hartling travaille de concert avec le ministère à une foule de projets depuis 1985. C'est cette société qui a mis au point le système d'exportation WIN. Il lui reste, à l'heure actuelle, quelques mois de travail sur ce système et quelques autres mois sur un autre projet, dans le domaine du personnel, je crois.

Je veux vous répéter, monsieur Boudria, que cette société n'a rien eu à voir avec le COSICS et n'a toujours rien avoir avec ce projet. Elle a été retenue pour nous conseiller sur le projet SIGNET par le biais d'une offre permanente du ministère des Approvisionnements et Services, ce qui est un processus parfaitement légitime et normal pour sous-traiter les services d'experts-conseils. Elle s'est aussi engagée à ne pas sous-missionner en cas d'appels d'offres pour d'autres contrats du ministère pendant toute la durée de ses travaux sur le système SIGNET.

**Le président suppléant (M. Young):** Merci encore, messieurs, d'être venus.

Je veux répéter ce qui a été dit. En examinant ces questions, je pense que nous pouvons tous convenir que personne ne veut blâmer qui que ce soit. Nous ne voulons pas que quiconque ait l'impression d'être touché. D'après mon expérience, la plupart des gens anticipent avec plaisir leur comparution devant le comité des comptes publics.

**M. Boudria:** Citez-nous un exemple.



[Texte]

Some hon. members: Oh, oh.

**The Acting Chairman (Mr. Young):** So I would now ask my colleagues to consider a motion that under the standing order we require that the activities of the committee on Tuesday, May 12, at 9 a.m., and on Thursday at the same time, be televised as per Standing Order 119. Can I have a motion to that effect?

**Mrs. Bertrand:** I so move.

Motion agreed to

**The Acting Chairman (Mr. Young):** This meeting is adjourned.

[Traduction]

**Des voix:** Oh, oh.

**Le président suppléant (M. Young):** Je demande maintenant à mes collègues de bien vouloir considérer une motion en vertu de l'article 119 du Règlement pour que les séances du comité prévues pour le mardi 12 mai à 9 heures et le jeudi, à la même heure, soient télévisées. Quelqu'un peut-il proposer une motion à cet effet?

**Mme Bertrand:** Je la propose.

La motion est adoptée

**Le président suppléant (M. Young):** La séance est levée.

---







**MAIL  POSTE**

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

**Lettermail**

**Poste-lettre**

**K1A 0S9  
Ottawa**

*If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Groupe Communication Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9*

**WITNESSES**

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Denis Desautels, f.c.a., Auditor General;

John Adshead, Principal, Audit Operations Branch.

*From the Department of External Affairs and International Trade:*

Garrett Lambert, Assistant Deputy Minister, Corporate Management Branch.

*From the Treasury Board:*

Stephen O'Connor, Director, Foreign and Defence Programs Division, Program Branch.

*From the Department of National Defence:*

Alan Pickering, Director General, INFOSEC, Communications Security Establishment.

*From the Department of Supply and Services:*

Peter Sorensen, Director General, Office Automation, Services and Information Systems Directorate.

**TÉMOINS**

*Du Bureau du Vérificateur général du Canada:*

Denis Desautels, f.c.a., vérificateur général;

John Adshead, directeur principal, Opérations de vérification.

*Du ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur:*

Garrett Lambert, sous-ministre adjoint, Gestion ministérielle.

*Du Conseil du Trésor:*

Stephen O'Connor, directeur, Programmes à l'étranger et de défense, Direction des programmes.

*Du ministère de la Défense nationale:*

Alan Pickering, directeur général, INFOSEC, Centre de la sécurité des télécommunications.

*Du ministère des Approvisionnements et Services:*

Peter Sorensen, directeur général, Systèmes et services d'informatique et de bureautique.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 26

Tuesday, May 12, 1992

Chairman: Jean-Robert Gauthier

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 26

Le mardi 12 mai 1992

Président: Jean-Robert Gauthier

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*      *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), consideration of Chapter 5 of the 1991 Auditor General's Report (Innovation within the Parliamentary Control Framework)

CONCERNANT:

Conformément à l'alinéa 108(3)e) du Règlement, étude du Chapitre 5 du Rapport du vérificateur général pour 1991 (Innovation et cadre de contrôle parlementaire)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature,  
1991-1992

## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Jean-Robert Gauthier

### Members

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Alan Redway  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

Clairette Bourque

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Président:* Jean-Robert Gauthier

### Membres

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Alan Redway  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

*La greffière du Comité*

Clairette Bourque



ORDER OF REFERENCE

*Extract from the Votes and Proceedings of the House of Commons of Friday, May 8, 1992:*

Mr. Gagliano for Mr. Cooper, from the Standing Committee on House Management, presented the Thrity-fourth Report of the Committee, which was read as follows:

Your Committee recommends the following changes in membership:

No. 3

PUBLIC ACCOUNTS

Redway for Casey

By unanimous consent, it was ordered,—That the Thirty-fourth Report of the Standing Committee on House Management, presented to the House earlier this day, be concurred in.

ATTEST

ROBERT MARLEAU

*The Clerk of the House of Commons*

ORDRE DE RENVOI

*Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes du vendredi 8 mai 1992:*

M. Gagliano, au nom de M. Cooper, du Comité permanent de la gestion de la Chambre, présente le trente-quatrième rapport de ce Comité, qui est lu comme suit :

Votre Comité recommande les changements suivants dans la liste des membres :

Nº 3

COMPTES PUBLICS

Redway pour Casey

Du consentement unanime, il est ordonné,—Que le trente-quatrième rapport du Comité permanent de la gestion de la Chambre, présenté à la Chambre plus tôt aujourd’hui, soit agréé.

ATTESTÉ

*Le Greffier de la Chambre des communes*

ROBERT MARLEAU

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 12, 1992

(37)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:04 o'clock a.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chairman, Jean-Robert Gauthier, presiding.

*Members of the Committee present:* Eugène Bellemare, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Alan Redway, Jack Whittaker and Douglas Young.

*Acting Member present:* Harry Brightwell for Bill Kempling.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Richard Domingue and Michelle Salvail, Research Officers.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Denis Desautels, f.c.a., Auditor General; Maria Barrados, Principal, Audit Operations Branch. *From the Office of the Comptroller General of Canada:* J.A. Macdonald, Comptroller General. *From the Treasury Board Secretariat:* Ian D. Clark, Secretary.

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), the Committee commenced consideration of Chapter 5 of the 1991 Auditor General's Report—Innovation within the Parliamentary Control Framework.

The Chairman made a statement.

The Auditor General and the Comptroller General each made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 10:28 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Clairette Bourque

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 12 MAI 1992

(37)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à 9 h 04, dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de Jean-Robert Gauthier (*président*).

*Membres du Comité présents:* Eugène Bellemare, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Alan Redway, Jack Whittaker, Douglas Young.

*Membre suppléant présent:* Harry Brightwell remplace Bill Kempling.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Richard Domingue et Michelle Salvail, attachés de recherche.

*Témoins: Du Bureau du Vérificateur général du Canada:* Denis Desautels, f.c.a., vérificateur général; Maria Barrados, directrice principale, Opérations de vérification. *Du Bureau du Contrôleur général du Canada:* J.A. Macdonald, contrôleur général. *Du Conseil du Trésor:* Ian D. Clark, secrétaire.

Conformément à l'alinéa 108(3)(e) du Règlement, le Comité commence l'étude du Chapitre 5 du Rapport du vérificateur général pour 1991—Innovation et cadre de contrôle parlementaire.

Le président fait une déclaration.

Le vérificateur général et le contrôleur général font chacun un exposé et, avec les autres témoins, répondent aux questions.

À 10 h 28, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*La greffière du Comité*

Clairette Bourque



[Texte]

**EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, May 12, 1992

• 0904

**Le président:** À l'ordre, s'il vous plaît.

Conformément à l'alinéa 108(3)e) du Règlement, le Comité étudie le chapitre 5 du Rapport du vérificateur général pour l'année 1991 qui s'intitule: «Innovation et cadre de contrôle parlementaire».

• 0905

I want first to welcome the delegation from Malaysia, who are visiting Canada, Mrs. Zaharah Shaari, Miss Faridah Saad, Ms Thoong, and Mr. Rahman Saring. Welcome to Canada. We hope you have a nice stay.

This morning we also have with us the Auditor General, Mr. Denis Desautels, and Ms Maria Barrados, who is a Principal, Audit Operations Branch. Welcome, Ms Barrados.

We also have Mr. Andy Macdonald, Comptroller General, and our friends from Treasury Board, Mr. Ian Clark, Secretary, and Mr. Barry Lacombe.

The Auditor General has a statement he would like to make, and I would invite him to do so.

**M. Denis Desautels, f.c.a. (vérificateur général du Canada):** Monsieur le président, comme votre Comité le sait, mon Bureau appuie les objectifs et les principes généraux de Fonction publique 2000. Ces objectifs et ces principes sont généralement conformes aux idées actuelles sur les saines pratiques de gestion.

À mon avis, si le gouvernement veut relever les nombreux défis auxquels il fait face, il lui faudra mener à bien une réforme comme Fonction publique 2000. Cela ne veut toutefois pas dire que la mise en oeuvre d'une telle réforme ne fera pas face à des obstacles, à des contraintes et à des défis.

L'étude mentionnée dans le chapitre 5 du Rapport annuel avait pour objet de nous permettre de déterminer, dès le début du processus de réforme, s'il était nécessaire d'accorder plus d'attention à certains aspects de la réforme au fur et à mesure qu'elle était mise en oeuvre. Dans le cadre de Fonction publique 2000, les gestionnaires sont encouragés à trouver des façons innovatrices d'améliorer le service tout en tenant compte des restrictions budgétaires. La réduction du contrôle central et l'élimination des règles et des procédés non essentiels devraient donner naissance à une plus grande flexibilité, ainsi qu'à des économies s'y rattachant. À la lumière de ces attentes, notre étude soulignait que les gestionnaires ont besoin de plus d'orientation sur la façon de concilier l'innovation et le contrôle parlementaire.

Il est important d'encourager l'innovation. Toutefois, toute mesure novatrice doit se faire uniquement dans le cadre d'un contrôle parlementaire. Même si de nouvelles initiatives sont prises, certains principes fondamentaux du contrôle parlementaire doivent quand même être respectés. Il faut notamment veiller à ce que, premièrement, les changements apportés aux programmes soient conformes à la législation du ministère et aux règlements qui s'y rattachent.

[Traduction]

**TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique]

Le mardi 12 mai 1992

**The Chairman:** Order, please.

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), consideration of Chapter 5 of the 1991 Auditor General's Report "Innovation within the Parliamentary Control Framework".

Je souhaite d'abord la bienvenue à la délégation de la Malaisie, de passage au Canada, M<sup>me</sup> Zaharah Shaari, M<sup>lle</sup> Faridah Saad, M<sup>me</sup> Thoong, et M. Rahman Saring. Bienvenue au Canada. Nous vous souhaitons un heureux séjour.

Ce matin, nous accueillons également le vérificateur général, M. Denis Desautels, et M<sup>me</sup> Maria Barrados, directrice principale, Direction générale des opérations de vérification. Bienvenue, M<sup>me</sup> Barrados.

Sont aussi présents M. Andy Macdonald, contrôleur général, et nos collègues du Conseil du Trésor, M. Ian Clark, secrétaire, et M. Barry Lacombe.

Le vérificateur général a une déclaration à faire, et je l'invite donc à prendre la parole.

**Mr. Denis Desautels, f.c.a. (Auditor General of Canada):** Mr. Chairman, as your committee already knows, the broad objectives and principles of PS2000 are supported by my Office. These objectives and principles are generally consistent with current views on good management practice.

In my opinion, if government is to address many of the challenges it faces, PS2000 is the type of reform that must succeed. That is not to say, however, that there will not be obstacles, constraints and challenges with its implementation.

The purpose of the study reported in Chapter 5 of the Annual Report was to address, early in the reform process, whether further consideration needs to be given to certain aspects of the reforms as they are being implemented. Under PS2000, managers are encouraged to be innovative in improving service, given resource constraints. Greater flexibility, with associated savings, is expected to flow from reducing central control and removing non-essential rules and procedures. This study identified, in light of these expectations, the need for managers to be provided with further guidance on how innovative programming can be reconciled with parliamentary control.

It is important to encourage innovation. However, all innovation must only occur within the parliamentary control framework. As new initiatives are being taken, some fundamental parliamentary control principles must still be met. Among other things, in the first place, programming changes must meet the requirements of departmental legislation and related regulations. Secondly, new ways of financing, such as barter, must meet the requirements of the

## [Text]

Deuxièmement, il faut que les nouveaux modes de financement, comme le troc, soient conformes aux exigences de la Loi sur la gestion des finances publiques. Troisièmement, il faut veiller à ce que le Parlement soit informé de la façon dont le ministère s'acquitte de ses responsabilités et des finances.

Si, pour apporter certaines innovations, il faut contourner des contrôles spécifiques, il appartient aux gestionnaires du gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour faire modifier les contrôles. Pour d'autres innovations, on n'a pas encore mis au point de mécanismes pour satisfaire aux exigences liées au contrôle parlementaire. Dans d'autres cas, l'application de mécanismes existants n'est pas claire, ce qui laisse les gestionnaires de programmes incertains de ce qu'ils doivent faire et soulève de nombreuses questions au sujet du contrôle approprié des ressources et des fonds publics.

In chapter 5 we describe the challenges faced by some public servants in implementing innovations they believe to be consistent with the spirit of PS 2000. As illustrated by our examples drawn from Fisheries and Oceans, certain managers have encountered difficulties in knowing what controls applied, how these controls were to be used in a cost-effective manner, and how they, as Public Service managers, were going to be held accountable for them. At the same time, these managers have been innovative in finding solutions to improving service at reduced cost to the taxpayer.

## • 0910

It's not clear, for example, how managers at Fisheries and Oceans should account for fish valued at \$4.7 million annually used in barter. Barter is not covered by the traditional parliamentary control practices and procedures of the Government of Canada. Value expressed in terms of access to amounts of fish is outside the existing framework for controlling and accounting for departmental transactions.

In the cases of quota monitoring initiatives, which were not financed exclusively within the private sector as planned, it was not clear whether the funds paid by the fishermen for monitoring should have been deposited in the consolidated revenue fund as an additional licence fee. Under the existing arrangements, the revenues are not completely outside of government, nor are they subject to parliamentary controls for collection, spending and accounting.

Some potential solutions to reconciling the financing of these types of initiatives with the parliamentary control framework may lie in providing authority with appropriate delegation for general mechanisms for retaining and spending revenue. Guidance needs to be provided to managers on how and when these mechanisms may be used, how approvals can be obtained, and how accountability requirements can be met.

## [Translation]

*Financial Administration Act.* Thirdly, Parliament must be informed on how responsibilities are financed and carried out.

If for some innovative practices, specific controls are in the way, it is the responsibility of government to take steps to get the controls changed. For other innovative practices, mechanisms for meeting parliamentary control requirements have not yet been developed. In other cases, the application of existing mechanisms is not clear, leaving program managers uncertain about the appropriate actions they should take—and raising further questions about appropriate control of public resources and funds.

Dans le chapitre 5, nous décrivons les défis qui se sont posés à certains fonctionnaires au moment de mettre en application des innovations qu'ils croyaient conformes à l'esprit de FP 2000. Comme le montrent nos exemples tirés de ce qui s'est passé à Pêches et Océans, certains gestionnaires ont eu de la difficulté à déterminer quels étaient les contrôles qui s'appliquaient, comment ils pouvaient les utiliser de façon rentable et de quelle manière eux, en tant que gestionnaires de la fonction publique, allaient devoir en rendre compte. Par ailleurs, ces gestionnaires ont fait preuve d'innovation dans la recherche de solutions visant à améliorer le service tout en réduisant les coûts pour les contribuables.

Par exemple, la façon dont les gestionnaires de Pêches et Océans devraient rendre compte du poisson visé par le troc, dont la valeur annuelle s'établit à 4,7 millions de dollars, n'est pas claire. Le troc n'est pas visé par les pratiques et la procédure de contrôle parlementaire traditionnelles du gouvernement du Canada. La valeur, exprimée en fonction de l'accès à certaines quantités de poisson, n'entre pas dans le cadre actuel de contrôle et d'obligation de rendre compte des opérations ministérielles.

Quant au projet de surveillance des contingents qui, contrairement à ce qui avait été prévu, n'a pas été financé exclusivement par le secteur privé, on ne sait pas si les frais de surveillance payés par les pêcheurs auraient dû être déposés dans le Trésor à titre de droits supplémentaires de permis. En vertu de l'entente actuelle, les revenus ne sont pas tout à fait extérieurs au gouvernement et ne sont pas non plus soumis aux contrôles parlementaires relatifs au recouvrement, à la dépense et à la comptabilisation.

Parmi les solutions possibles permettant de concilier le financement des projets de ce genre avec le cadre de contrôle parlementaire, il faudra peut-être prévoir des autorisations visant des mécanismes généraux relatifs à la retenue et à la dépense des recettes et déléguer des pouvoirs en conséquence. On doit également fournir aux gestionnaires des conseils sur la façon et l'opportunité de se servir de ces mécanismes, sur la façon d'obtenir les approbations nécessaires et sur la façon de satisfaire aux exigences de reddition des comptes.



[Texte]

We welcome the government's commitment, as part of the Public Service 2000 reform, to emphasize the basic principles of parliamentary control. I look forward to hearing of the progress made in clarifying for managers what the essential control requirements are, as well as the progress made in developing guidance on the application of control mechanisms to innovative programming.

Je suis heureux, monsieur le président, d'avoir l'occasion de discuter de ces questions avec vous et avec les représentants des organismes centraux. Merci beaucoup.

**Le président:** Merci, monsieur Desautels.

I understand that either Mr. Macdonald or Mr. Clark has a statement.

**Mr. J.A. Macdonald (Comptroller General of Canada):** We have a joint statement that I will present to the committee.

Nous tenons à remercier le président et les membres du Comité de nous avoir invités à témoigner sur cette question très importante.

En qualité d'administrateurs généraux devant rendre compte au président du Conseil du Trésor, nous estimons qu'il nous incombe tout particulièrement de veiller à ce que les changements qui se poursuivent sur le plan de la gestion dans le cadre de Fonction publique 2000 respectent les exigences d'un contrôle parlementaire approprié.

Nous croyons aussi que les objectifs de Fonction publique 2000 ne pourront être atteints que si ce Comité, le Parlement dans son ensemble et les Canadiens y donnent foi, y adhèrent activement et sont convaincus que la Fonction publique pourra effectivement s'y conformer.

Chapter 5 of the Auditor General's 1991 report discusses how certain managers in one government department inadvertently came into conflict with parliamentary control, while finding innovative ways to deliver service to their clients.

We believe this case is symptomatic of the challenges that will arise if managers think and act entrepreneurially in the best interests of their clients and the taxpayers at large, and at the same time operate under a control regime that is based more on the management of inputs than on the management of results.

Despite the fact that this committee has no lack of issues to review, we believe Canada can be proud of the way the management of its federal public service has improved over the recent years. Many other national governments consider Canada to be a leader in its system of budgeting, controlling and reporting.

This has been achieved through the support of Parliament, in providing more flexible and modern authorities to the government and its departments and agencies, and through changes and appropriations to the Financial Administration Act and other statutes. This flexibility has been matched by enhanced reporting by the government to Parliament, and through them to the Canadian public.

[Traduction]

Nous sommes heureux de voir que, dans le cadre de FP 2000, le gouvernement s'est engagé à mettre l'accent sur les principes fondamentaux de contrôle parlementaire. J'ai hâte de me rendre compte des progrès réalisés afin d'expliquer clairement aux gestionnaires quelles sont les exigences de contrôle essentielles et également de constater les progrès effectués en vue de les orienter sur la façon d'appliquer des mécanismes de contrôle à l'innovation.

I welcome this opportunity to discuss these issues with you and representatives of the central agencies. Thank you very much.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Desautels.

Je crois savoir que M. Macdonald ou M. Clark a une déclaration à faire.

**M. J.A. Macdonald (contrôleur général du Canada):** Nous ferons une déclaration conjointe devant le comité.

We wish to thank the committee and its Chairman for inviting us to appear as a witness on this very important subject.

As the two deputy heads reporting to the President of the Treasury Board, we feel a particular responsibility to ensure that the evolving improvements in management resulting from Public Service 2000 are consistent with good parliamentary control.

We also believe that the objectives of PS2000 cannot be achieved unless this Committee, Parliament as a whole, and the Canadian public believe in them, actively support them, and have confidence in the public service to effectively respond to them.

Au chapitre 5 du Rapport du vérificateur général de 1991, il est question notamment de la dérogation involontaire aux exigences de contrôle parlementaire par des gestionnaires d'un ministère qui ont trouvé des moyens innovateurs pour fournir des services à leurs clients.

C'est là un bon exemple des conflits qui surgiront si les gestionnaires pensent et agissent comme s'ils étaient dans l'entreprise privée, dans le meilleur intérêt de leurs clients et de l'ensemble des contribuables, et, parallèlement, s'ils fonctionnent sous un régime de contrôle axé davantage sur la gestion des intrants que sur les résultats.

En dépit du fait que les questions soumises à l'examen de ce comité soient nombreuses, nous sommes d'avis que le Canada peut s'enorgueillir de la manière dont la gestion de la fonction publique fédérale s'est améliorée ces dernières années. Les gouvernements de nombreux autres pays estiment que les systèmes de budgétisation, de contrôle et de rapports mis en place au Canada font de nous un chef de file.

Cela est attribuable à l'appui reçu du Parlement qui a fourni au gouvernement, ainsi qu'aux ministères et organismes, des pouvoirs flexibles et modernes, par les changements apportés aux crédits, à la Loi sur la gestion des finances publiques et à d'autres lois. Cette flexibilité s'accompagne d'une amélioration de la qualité des rapports au Parlement et aux Canadiens.

## [Text]

PS 2000, continuing fiscal restraint and increasing demands by taxpayers for better value from their tax dollars challenge all of us to do a better job of managing the Public Service. Even more importantly we must make this management, in terms of plans and results, more transparent to the public and the legislatures.

We suggest the key to meeting this challenge is a renewed framework for parliamentary control and accountability, one that encourages the best possible service to the public within the funds available. At the same time it should provide the information that Parliament and the public need to assess our performance and the performance of our programs and activities.

• 0915

Implicit in Parliament's control of the public purse is an inherent tension between the traditional meaning of control, to safeguard against dishonesty or imprudence in the use of public funds by restricting discretionary spending, and innovative management. Prudence and probity must prevail as inviolable principles. However, we are suggesting that they should not have to thwart sensible decision by managers to achieve more cost-effective service to the public. They must be part and parcel of these managerial decisions rather than a roadblock to them. Within the existing delegated parliamentary authorities much has been done. Considerable delegation has been made through such initiatives as the increased ministerial authority and accountability, PS 2000, special operating agencies and operating budgets to name just a few.

Dans le Livre blanc *Fonction publique 2000*, il est proposé que le gouvernement demande au Parlement de consentir à accroître les seuils de crédits distincts à 250 millions de dollars dans le cas des dépenses en capital et à 100 millions de dollars pour les subventions et les contributions. Cette proposition découle du fait qu'une bonne partie du travail lié aux budgets supplémentaires consiste à demander l'autorisation de transférer des fonds entre les crédits.

Il a été aussi recommandé que le gouvernement examine, en collaboration avec ce Comité et le vérificateur général, la possibilité de recourir à des crédits pluriannuels pour améliorer l'efficacité et l'efficience des programmes du gouvernement.

En outre, à notre avis, le cadre de contrôle parlementaire envisagé doit être davantage transparent et axé sur les résultats. Nous voulons que les employés pensent et agissent comme des entrepreneurs, mais nous voulons aussi qu'ils soient entièrement responsables de leur rendement.

Nous n'avons pas de propositions précises à vous soumettre aujourd'hui. Toutefois, nos bureaux, le Bureau du Conseil privé et certains ministères et organismes pourront faire l'objet de propositions précises qui vous seront soumises. Nous consultons également le vérificateur général.

## [Translation]

Fonction publique 2000, le maintien des restrictions budgétaires et les exigences accrues des contribuables souhaitant avoir mieux pour l'impôt qu'ils paient sont autant de facteurs qui nous incitent à mieux gérer la fonction publique. Plus encore, nous devons rendre cette gestion, notamment les plans et les résultats, plus transparente pour le public et pour les législateurs.

À notre avis, ce qui nous permettra le mieux de nous acquitter de cette tâche, c'est un nouveau cadre de contrôle parlementaire et de responsabilisation, un cadre qui incitera à donner au public les meilleurs services possible compte tenu des fonds existants. Ce cadre devrait aussi fournir l'information nécessaire au Parlement et au public pour évaluer les résultats des programmes et des activités du gouvernement.

La signification habituelle du mot contrôle—protection contre la malhonnêteté ou l'imprudence dans la gestion des fonds publics par la restriction du pouvoir discrétionnaire de dépenser—et la gestion innovatrice s'opposent implicitement dans la notion de contrôle parlementaire des fonds. Prudence et probité doivent être des principes inviolables. Par ailleurs, nous estimons qu'ils ne devraient pas empêcher les gestionnaires de prendre les décisions qui s'imposent pour fournir les services au public de la manière la plus rentable. Ces principes doivent sous-tendre les décisions des gestionnaires et non pas les entraver. Dans le cadre des pouvoirs actuellement délégués par le Parlement, une part importante du travail a été accomplie, grâce à différentes initiatives telles que l'accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels, Fonction publique 2000, les organismes de service spécial et les budgets de fonctionnement, pour n'en nommer que quelques-uns.

The PS2000 White Paper advocated seeking the consent of Parliament to increase the thresholds for separate votes to \$250 million for capital and \$100 million for grants and contributions. This was based on the fact that a good deal of the activity related to supplementary estimates was to shift funds between votes.

It also recommended that the government explore with this committee and the Auditor General the concept of multi-year appropriations as a possible way of improving the efficiency and effectiveness of government programs.

In addition, we believe it is important to consider a parliamentary control framework which is more transparent and focused on results. We want employees to think and act entrepreneurially; we also want them to be fully accountable for their performance.

We do not have any specific proposals to offer you today. However, the Office of the Comptroller General, in collaboration with the Treasury Board Secretariat, the Privy Council Office and a number of government departments and agencies, is looking at a number of options which could lead to more specific proposals for your consideration. We are also consulting with the Auditor General.



[Texte]

Nous serons heureux de discuter de ces questions et d'autres avec les membres de ce Comité-ci. Nous visons tous à atteindre les mêmes objectifs. À notre avis, c'est par les échanges de vues de cette nature que nous obtiendrons les résultats voulus.

Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Macdonald.

Nous accueillons ce matin un nouveau membre du Comité, M. Alan Redway. Nous vous souhaitons la bienvenue, monsieur Redway.

I hope you'll enjoy yourself as you're coming back to your prior love. You were here before.

**Mr. Redway (Don Valley East):** Back to my roots.

**Mr. Bellemare (Carleton—Gloucester):** Mr. Chairman, my question is to the Auditor General. We just heard the Comptroller General tell us that Public Service 2000 is a wonderful recipe for entrepreneurial management in the Public Service. It would seem, if my translation is correct, that from now on the Public Service is not one who provides services in a strict sense but one who acts in a way that's businesslike. Of course to the general public that sounds the right way, but I think we should underline that the Public Service is to provide a service. In order to be able to do that he suggests that more of the control should be given to the managers. Therefore when you get down to managers taking initiatives, don't you see a risk that there might be imprudence, that there could even be illegal acts performed on some occasions unless there are controls whereby the managers, when they are accomplishing an activity, have to be accountable in some way to Parliament and not just to the manager one or two steps up.

• 0920

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, I think it's absolutely essential that within Public Service 2000, even though we may want to encourage the entrepreneurial spirit, all of this be based on a minimum framework of parliamentary control. I think there have to be rules in place that are followed, are adhered to, by managers in the Public Service at large.

I think, having said that, there is still some room to examine the basic control framework at the parliamentary level, but also look at the control framework that is imposed across the government that is not necessarily related to parliamentary authority. I think there are, as you know, a number of rules that have, I guess, been put in place over time from the central agencies to the departments and from within the departments to their own people.

I think all of that could be examined and called into question and streamlined to quite an extent. So I think, having said that, there is within a department and from a department to Parliament, an obligation nevertheless to respect at all times a basic set of rules. If rules get in the way, as we may have heard from time to time, well, it's incumbent on managers to seek the proper changes following due process and not to ignore the rules.

[Traduction]

We look forward to discussing these and other issues with the committee. We believe that we all have the same basic agenda and that through open exchanges of this kind we will achieve the desired results.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Macdonald.

We welcome this morning a new member of the Committee, Mr. Alan Redway. We are glad to see you, Mr. Redway.

J'espère que vous serez heureux d'être revenu à vos anciennes amours. Vous faisiez partie autrefois de ce comité.

**M. Redway (Don Valley-Est):** Effectivement, je suis de retour chez moi.

**M. Bellemare (Carleton—Gloucester):** Monsieur le président, je pose ma question au vérificateur général. Le contrôleur général vient tout juste de nous dire que Fonction publique 2000 est une excellente méthode pour gérer la fonction publique comme une entreprise. Il me semble, si j'interprète bien les choses, que désormais la fonction publique n'est plus là pour fournir des services à proprement parler et qu'elle doit plutôt fonctionner comme une entreprise. Bien sûr, aux yeux du grand public, cela semble être la voie à suivre, mais je pense que nous devons rappeler que la fonction publique doit fournir des services. Pour arriver à le faire, le contrôleur général estime qu'il faudrait confier aux gestionnaires davantage de moyens de contrôle. Or, quand on incite des gestionnaires à prendre des initiatives, ne risque-t-on pas de les voir commettre des imprudences, et même dans certains cas des actes illégaux, à moins qu'on n'impose des mesures de contrôle qui les obligent, dans l'accomplissement de leurs fonctions, à rendre des comptes au Parlement et non pas simplement à leur superviseur immédiat ou au superviseur de celui-ci.

**M. Desautels:** Monsieur le président, j'estime tout à fait essentiel, même si nous voulons encourager l'esprit d'entreprise, que dans le cadre de Fonction publique 2000, toute initiative réponde à des exigences minimales de contrôle parlementaire. Il faut que l'ensemble des gestionnaires de la fonction publique suivent et respectent les règlements.

Cela dit, je pense qu'il serait possible d'examiner le cadre fondamental des contrôles au niveau parlementaire, mais qu'il faudrait également examiner le cadre de contrôle qui a été mis en place dans tout le gouvernement et qui n'est pas nécessairement relié à l'autorité parlementaire. Comme vous le savez, au fil des ans, les organismes centraux ont mis en place tout un ensemble de règlements à l'intention des ministères qui à leur tour les ont transmis à leur personnel.

Je pense qu'il y aurait lieu, jusqu'à un certain point, d'examiner toute cette procédure, de la remettre en question et de la rationaliser. Cela dit, j'estime que les ministères, indépendamment et vis-à-vis du Parlement, ont l'obligation, en tout temps, de suivre un ensemble de règles de base. Si ces règles sont gênantes, comme on l'entend dire de temps à autre, il incombe aux gestionnaires non pas d'ignorer les règles, mais de chercher à les modifier en bonne et due forme selon la procédure établie.

[Text]

**Mr. Bellemare:** So you would suggest we should have greater controls through regulations as opposed to a law—Bill C-26 on the Public Service Commission is being prepared. Now I understand from that you get some regulations, but regulations come from the ministry or ministries and not from Parliament. If you set regulations through ministries that report directly to cabinet, and it may not go any further, how do you as the Auditor General help us feel we are in full control of expenditures, that they are done properly, correctly, in a business-like fashion—in the best manner possible? What sort of control can be put in place?

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, this is exactly why we raised this issue in the chapter we're discussing this morning. We feel this whole question has to be examined and we feel the first initiative, the first thrust, of this examination should come from the government itself and from the central agencies. They are the initiators of Public Service 2000. They are also the initiators of a number of legislative actions, so they also have the responsibility, as far as I'm concerned, to put in place the proper accountability mechanism. The white paper on Public Service 2000 made that a basic principle.

Admittedly, I think, there was not as much clear direction in the white paper as to what all that meant and how it was to be done, so that's why we're pushing to make sure there is the right balance between delegation and accountability. That debate has not taken place sufficiently yet. I see this hearing as a very important first step, but we will be, as I said on other occasions, watching the evolution of Public Service 2000. We will be the conscience of Public Service 2000 and we will make it known to this committee and to Parliament in general if we feel the delegation that's taking place is not accompanied by adequate accountability.

**Mr. Bellemare:** We have Bill C-26 under study right now. Do you believe the authority that would be transferred to senior staff should be done before the passage of Bill C-26, or after the passage of Bill C-26, or at what time?

• 0925

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, the Office of the Auditor General, I believe since 1979, has preached for a simplification and streamlining of a number of staffing functions across government. So to the extent that Bill C-26 addresses the issues raised over this 13- or 14-year period by our office, I think they should be given due consideration.

We really think there is a need for streamlining and simplification of a number of things going on, particularly around the human resources management and staffing functions.

**Mr. Bellemare:** At what point should this occur, though? Should we wait until something is discovered that is not being done right, or should we take the initiative of instituting mechanisms to guarantee public accountability and accountability to Parliament?

[Translation]

**M. Bellemare:** Donc vous proposez d'exercer un contrôle plus serré par la réglementation plutôt que par des mesures législatives... On a déposé le projet de loi C-26 sur la Commission de la fonction publique. Vous nous dites maintenant que vous préparez des règles, mais d'une façon générale, ce sont les ministères et non le Parlement qui préparent la réglementation. Si les ministères qui relèvent directement du Cabinet préparent la réglementation, les choses n'iront peut-être pas plus loin; comment, en votre qualité de vérificateur général, pouvez-vous nous aider à exercer un contrôle complet sur les dépenses afin de déterminer lesquelles sont appropriées, correctes et sérieuses—effectuées de la manière prévue? Quel genre de contrôle pouvons-nous mettre en place?

**M. Desautels:** Monsieur le président, voilà justement pourquoi nous avons soulevé cette question dans le chapitre à l'étude ce matin. Nous estimons qu'il faut examiner toute cette question et que la première initiative, la première démarche de cet examen doit se faire au gouvernement même et dans les organismes centraux. Ils sont les instigateurs de Fonction publique 2000. Ils sont également les instigateurs de plusieurs mesures législatives et à ce titre, il leur incombe, à mon avis, de mettre en place les mécanismes de responsabilisation appropriés. C'est un principe fondamental énoncé dans le Livre blanc sur Fonction publique 2000.

Je reconnais que dans le Livre blanc, on ne précisait pas exactement ce que tout cela signifiait, ce qu'il fallait faire, et c'est pourquoi nous prenons des mesures afin de nous assurer que l'on maintiendra l'équilibre approprié entre la délégation des pouvoirs et la responsabilisation. La question n'a pas été suffisamment débattue jusqu'à présent. Je considère que cette réunion constitue un premier pas très important, mais comme je l'ai déjà souligné à d'autres reprises, nous allons surveiller de très près l'évolution de Fonction publique 2000. Nous serons la conscience de Fonction publique 2000. Si à notre avis, la délégation de pouvoirs n'est pas accompagnée des mécanismes appropriés de responsabilisation, nous le signalerons à ce comité et au Parlement.

**M. Bellemare:** Le projet de loi C-26 est actuellement à l'étude. Pensez-vous qu'il faut transférer les pouvoirs voulus aux cadres supérieurs avant ou après l'adoption du projet de loi C-26 ou à un autre moment?

**M. Desautels:** Monsieur le président, depuis 1979 je pense, le Bureau du vérificateur général préconise la simplification et la rationalisation de plusieurs fonctions de dotation au gouvernement. Dans la mesure donc où on aborde dans le projet de loi C-26 les questions que notre bureau soulève depuis 13 ou 14 ans, je pense qu'il y a lieu d'examiner la situation attentivement.

Nous pensons qu'il faut vraiment rationaliser et simplifier plusieurs procédures, particulièrement les fonctions liées à la gestion des ressources humaines et à la dotation.

**M. Bellemare:** À quel moment faut-il procéder cependant? Faut-il attendre de constater que quelque chose n'est pas fait correctement ou faut-il prendre l'initiative et mettre en place des mécanismes qui garantissent la responsabilisation vis-à-vis du public et du Parlement?



[Texte]

**Mr. Desautels:** My basic rule, Mr. Chairman, would be that you have to put in place the proper accountability mechanisms in step with any new decentralization or delegation of authority, whether on human resources management or a whole bunch of similar initiatives.

I think to the extent that there is delegation, decentralization, greater authority given, that has to be accompanied, immediately in step, by adequate accountability mechanisms. One doesn't wait for the other. I think they have to be put in place simultaneously.

**Mr. Bellemare:** Do you believe managers should be allowed to barter, since we're going to be moving away from person-years accounts to straight financial accounts? Some managers could see the initiative of saving moneys on staffing and using the same money in different initiatives, even to the point on occasion, of bartering to make money. Do you believe that right now there are enough and sufficient controls to make sure if there is bartering, it is done correctly and properly?

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, obviously we don't think there are sufficient controls over bartering, because if we did we would not have raised the issue in our report. We feel there may be merit on occasion in bartering, provided it's done within a certain set of rules, and this is what we're pushing for. We're pressing the central agencies to define the rules within which barter, if it's to be carried out, should be carried out. So obviously we're not satisfied at this point in time that bartering is done under a proper set of rules.

**Mr. Bellemare:** Who's going to be the judge on the accountability or the justification or the correctness of bartering?

**Mr. Desautels:** I hope the ultimate judges are yourselves and Parliament as a whole. We are working, as the Auditor General of Canada, for you, and we will put to you our views on the adequacy of the measures put in place around bartering, such as we have done in this particular chapter.

So I think the ball is now on the government's side of the court. We will react to whatever proposals they put forward on this issue, and we will make our views known to the House through this committee. Hopefully, there'll be a number of judges to determine whether or not that is adequate.

• 0930

**Mr. Whittaker (Okanagan—Similkameen—Merritt):** Mr. Macdonald, perhaps I'll go to you to begin with. You've been involved with the initial concept of PS 2000 since approximately a year ago. Given your statement this morning on where it is you want to go, how far along the road are you and what success are you meeting with? Is there a pilot project? Is this being done over each area? Can you tell us how far you're along and how it's going so far?

**Mr. Macdonald:** Mr. Whittaker, we're well beyond the pilot stage. PS 2000 was a complex series of initiatives. As the Auditor General mentioned, we had a lot of controls imposed by Treasury Board on departments that were really quite

[Traduction]

**M. Desautels:** Je pars du principe qu'il faut mettre en place les mécanismes appropriés de responsabilisation en même temps que toute nouvelle mesure de décentralisation ou de délégation d'autorité, que ce soit dans le domaine de la gestion des ressources humaines ou dans le cas de toute une gamme d'initiatives semblables.

Je pense que parallèlement à toute délégation, toute décentralisation, tout accroissement de pouvoir, il faut mettre en place immédiatement des mécanismes adéquats de responsabilisation. L'un ne saurait attendre l'autre. Je pense qu'il faut agir simultanément.

**M. Bellemare:** Puisque nous abandonnons les allocations d'années-personnes pour les remplacer par des budgets financiers, faut-il à votre avis permettre aux gestionnaires de faire du troc? Certains gestionnaires pourraient être séduits par l'idée de réaliser des économies sur la dotation qui leur permettraient d'utiliser ces sommes dans divers projets, même au point, à l'occasion, d'y gagner de l'argent. Pensez-vous qu'à l'heure actuelle, les contrôles soient suffisants pour nous assurer que s'il y a troc, celui-ci se fait correctement et comme il se doit?

**M. Desautels:** Monsieur le président, manifestement, nous estimons les contrôles insuffisants, c'est pourquoi nous avons soulevé la question du troc dans notre rapport. À notre avis, dans certaines circonstances, le troc a du mérite, à condition que l'on se conforme à certains règlements, et c'est ce que nous préconisons. Nous exhortons les organismes centraux à définir les règles en fonction desquelles le troc, s'il doit avoir lieu, se fera. Il est évident qu'à l'heure actuelle, nous ne sommes pas convaincu que le troc se fait en fonction de règles appropriées.

**M. Bellemare:** Qui déterminera si le troc répond à vos critères de responsabilisation, s'il est justifié, et correct?

**M. Desautels:** J'ose espérer qu'en dernière analyse, les juges, se seront vous-mêmes et le Parlement dans son ensemble. Le Bureau du vérificateur du Canada est à votre service et nous vous ferons part de notre opinion sur le caractère adéquat des mesures mises en place pour réglementer le troc, comme nous l'avons fait dans ce chapitre.

Je pense que c'est maintenant au gouvernement de jouer. Nous commenterons les propositions de celui-ci et nous ferons part de nos opinions à la Chambre par l'entremise de votre comité. On peut espérer que les juges seront nombreux pour décider si les contrôles sont adéquats ou pas.

**M. Whittaker (Okanagan—Similkameen—Merritt):** Monsieur Macdonald, peut-être puis-je commencer par vous. Depuis environ un an, vous avez participé à l'élaboration du concept de Fonction publique 2000. À la lumière de ce que vous avez dit ce matin sur vos objectifs, pouvez-vous nous dire où vous en êtes et quels succès vous avez remportés? Y a-t-il un projet pilote? Pour chaque domaine? Pouvez-vous nous dire où vous en êtes et faire le point?

**M. Macdonald:** Monsieur Whittaker, nous sommes bien au-delà de l'étape des projets pilotes. Fonction publique 2000 comprend une série complexe d'initiatives. Comme l'a mentionné le vérificateur général, un grand nombre des

[Text]

counter-productive. So the first thing we did was to have a hard look at those controls and try to get rid of the ones that were really trying to manage the inputs and focus a lot more on trying to understand what the programs were trying to do; have it properly articulated in terms of results and then hold the managers accountable for that. We've eliminated a lot of the front-end controls that really didn't contribute a lot.

We've done a lot of delegation. These are powers that belong to individual ministers concerning what they can purchase and individual decisions they can make. We've revised the delegation structure so more decision-making authority is in the hands of the line managers, on the theory that the people who are best positioned to make the right managerial decision are the people at the point of service and not somebody who is 2,000 or 3,000 miles away in a regional headquarters or in Ottawa. By and large, that has been done. A recent survey of the levels of delegation for things such as contracting and what have you has demonstrated that certain of these delegated authorities are in fact being pushed down to the line managers who have the need for it.

One of the other things we recommended was operating budgets—the elimination of the person-year control and the rolling of the salary dollars into a manager's operating budget. There were pilots last year, and there are many more departments this year that are on operating budgets as we speak. The Treasury Board departments, Treasury Board Secretariat and my own department, are both on operating budgets as of this year.

So the process is well under way. The hard part, the really difficult part, is the fact that a cultural change is involved here. You don't simply get 200,000-plus public servants to accept overnight an entrepreneurial way of doing things. Sometimes they do. Sometimes they go a little too quickly, perhaps. But by and large that's an ongoing battle. It will take us some time to carry the message to successive levels of management and of people within the Public Service, to ensure they know what is expected of them under the new regime and at the same time they respect the controls that are there. That's an ongoing part that will probably take us some years to complete.

This shouldn't be surprising. It's a similar situation in the private sector when there are major cultural changes such as we are proposing.

**Mr. Whittaker:** From the Auditor General's chapter 5 and paragraph 5.2.2...one of the things you just spoke about, the cultural change, fits within that chapter. The Auditor General says in order to manage change successfully, two important facets have to be taken into account. The first is that all members of the organization have to be committed to and understand the common goal to be achieved. The second is that they have to be provided with the means to accomplish the common goals.

[Translation]

contrôles que nous avons demandé au Conseil du Trésor d'imposer aux ministères sont en réalité improductifs. Nous avons donc, dans un premier temps, analysé ces contrôles et nous avons tenté d'éliminer ceux qui étaient en réalité axés sur la question des intrants et nous avons tenté de comprendre les objectifs des programmes; nous avons mis l'accent sur une bonne formulation des résultats escomptés pour ensuite en tenir les gestionnaires responsables. Nous avons ainsi éliminé un grand nombre de contrôles préliminaires qui ne servaient pas vraiment à grand-chose.

Nous avons prévu une grande délégation de pouvoirs. Il s'agit des pouvoirs des ministres sur les achats qu'ils peuvent faire et les décisions qu'ils peuvent prendre. Nous avons remanié la structure des délégations de façon à confier aux gestionnaires hiérarchiques le pouvoir de prises de décisions, en nous fondant sur la théorie que les personnes les mieux placées pour prendre les décisions administratives pertinentes sont celles qui sont sur place et non pas celles qui se trouvent à 2,000 ou 3,000 milles au siège social régional ou à Ottawa. Dans l'ensemble donc, c'est ce qui a été fait. Une enquête récente sur les structures de délégation en matière de contrats révèle que certains pouvoirs ont en fait été délégués aux gestionnaires hiérarchiques qui en ont besoin.

Nous avons également recommandé des budgets de fonctionnement—l'élimination du contrôle des années-personnes et l'inclusion du budget salarial dans le budget de fonctionnement des gestionnaires. Il y a eu des projets pilotes l'an dernier et, cette année, beaucoup d'autres ministères ont adopté les budgets de fonctionnement. Le Conseil du Trésor, le Secrétariat du Conseil du Trésor et mon propre ministère sont du nombre à compter de cette année.

Le processus est donc bien amorcé. Ce qui est difficile, vraiment difficile, c'est qu'il s'agit d'un changement de culture. Vous ne pouvez pas obtenir que 200,000 fonctionnaires et plus acceptent du jour au lendemain de faire les choses dans un esprit d'entreprise. Parfois c'est le cas. Parfois ils vont peut-être un peu trop vite. Toutefois, d'une façon générale, c'est une lutte continue. Il nous faudra un certain temps pour transmettre le message aux divers paliers de gestion à l'intérieur de la fonction publique afin que les fonctionnaires comprennent ce que nous attendons aux termes de ce nouveau régime et, en même temps, quels contrôles ils doivent respecter. C'est une tâche de longue haleine qu'il nous faudra mener pendant plusieurs années probablement.

Ce n'est pas surprenant. C'est la même chose dans le secteur privé lorsque l'on apporte un changement de culture aussi approfondi que ce que nous proposons.

**M. Whittaker:** Dans le chapitre 5, paragraphe 5.2.2. du Rapport du Vérificateur général, il est justement question du changement de culture dont vous venez de parler. On y précise que pour réussir à instaurer des changements, il faut tenir compte de deux facettes importantes. La première est que tous les membres de l'organisation doivent viser le même but et le comprendre. La deuxième, qu'ils doivent disposer des moyens qui leur permettront d'atteindre ce but commun.



[Texte]

My question to you is fairly simple. Are the managers, and the employees under the managers, committed to, and do they understand, the common goals that have been set out in PS 2000, and have they been provided the means by yourself and others who have given birth to this concept to accomplish that common goal?

**Mr. Macdonald:** It's a tough question to answer in an absolute sense, Mr. Whittaker. Certainly all departments are making strong efforts to communicate for all employees what they are there to do. The mission statement exercise... it's easy to laugh at it a bit and say, well, everybody knows what departments are for. But when you are fundamentally orienting your service objectives, then that is a fairly massive communications exercise. That is ongoing. Departments are carrying the message. People are in the regions talking to the managers and talking to the staff.

• 0935

My minister does regional visits, and Mr. Clark has been in the regions. A lot of people have been out there carrying the message. I don't think we are done. I think this communications effort is going to take place over years, and it will require constant reinforcing, not because we are any slower than anyone else but it is just that you have to keep consistently delivering the same message and then, through your actions, demonstrating that that's the behaviour that everyone is expected to observe. Then, over time, people will agree that, yes, that seems to be the way and I guess it is the way to go; I am serious, and there is a buy-in. It is a continuous process. It isn't a one pass-through.

In terms of the tools to do the job, we are putting the tools in place but it's a real challenge. It implies, for example, that an empowered line manager has all the information he or she needs at their fingertips in order to do the job they have to do.

That has been quite a challenge just from an information technology point of view. If you are empowering people, then they require additional information in order to make the decisions that they are now empowered to make. That means we have to provide the information to support them to make decisions.

Those systems are being put in place now across the country. That again is going to take some time. In the interim in some cases the individual managers are not exercising the delegated authorities until such time as they get what they need, and in other cases they are doing so very prudently. It is an ongoing challenge and it will take us some time.

**Mr. Whittaker:** One of the things that we heard time and again in previous hearings was that there is a major morale problem in the Public Service.

It seems to me that gives a greater challenge to you in trying to achieve the goals that you see in PS 2000 if you can't convince those in the field below the managers that this is the route to go, and you are going to have some difficulty in accomplishing what it is that you want to set out.

[Traduction]

J'aimerais donc simplement vous demander ceci. Les gestionnaires et les employés qui relèvent d'eux visent-ils un but commun, comprennent-ils l'objectif avancé dans Fonction publique 2000; est-ce que vous et les autres instigateurs de ce régime avez fourni aux employés les moyens pour atteindre ce but commun?

**M. Macdonald:** Il m'est très difficile de répondre à votre question d'une façon absolue, M. Whittaker. Il va sans dire que tous les ministères font des efforts soutenus pour communiquer à tous leurs employés ce qu'ils doivent faire. L'exercice sur l'énoncé de mission... il est facile de rire un peu et de dire, on connaît tous l'objectif des ministères. En fait, lorsque vous réorientez vos objectifs, il faut également entreprendre un exercice général de communication. Et il faut maintenir cet effort. Les ministères transmettent le message. Nous nous rendons dans les régions pour parler aux gestionnaires et pour parler au personnel.

Mon ministre se rend dans les régions, M. Clark se rend dans les régions. Nombreux sont ceux qui se sont déplacés pour transmettre le message. Mais ce n'est pas fini. Je pense que cet effort au niveau des communications va se poursuivre sur plusieurs années, devra être soutenu, non pas parce que nous avons plus de difficulté à comprendre que les autres, mais simplement parce qu'il faut répéter souvent le même message et ensuite prêcher par ses actions, expliquant que c'est le comportement auquel on s'attend. Ensuite, avec le temps, les fonctionnaires verront que oui, cela semble être la façon de procéder; je suis tout à fait sérieux, il faut faire l'effort. C'est un processus sans fin. Ce n'est pas une question d'un jour.

Quant aux outils nécessaires, nous les mettons en place, mais ce n'est pas du tout facile. Cela suppose par exemple que le gestionnaire hiérarchique possède au bout des doigts toute l'information dont il ou elle a besoin pour exécuter sa tâche.

Du simple point de vue de la technologie de l'information, voilà tout un défi. Si vous conférez le pouvoir nécessaire aux gestionnaires, il faut également leur fournir une information complète sur laquelle fonder leurs décisions.

Nous mettons ces systèmes en place à travers le pays. Il faudra un certain temps. Dans l'intervalle, certains gestionnaires n'exerceront pas l'autorité qui leur a été déléguée tant qu'ils n'auront pas en main ce dont ils ont besoin, alors que dans d'autres cas, ils procèdent très prudemment. Ce sera un défi permanent, il nous faudra un certain temps.

**M. Whittaker:** On nous a répété, encore et encore, au cours de séances précédentes, qu'il y avait un grave problème de morale à la fonction publique.

J'ai l'impression que votre défi est d'autant plus grand pour tenter de réaliser les objectifs que vous vous êtes fixé dans le cadre de Fonction Publique 2000 si vous ne parvenez pas à convaincre le personnel subalterne que c'est la route à suivre, car vous éprouverez alors beaucoup de difficultés à déterminer vos objectifs.

[Text]

Have you run into that reluctance? Is there reluctance by the line employees, if you will, to fit into the system that you are trying to fit them into, and is there an understanding by all those employees of what you are trying to do? If we cut through all of the rhetoric, have you seen any improvement in morale out in the field?

**Mr. Macdonald:** Morale is a very difficult issue to address.

I think there is no question that we have been an organization under stress. Those stresses are well known within the system.

We hope and we believe that the Public Service of Canada will respond to the challenge that we have laid before them. Public servants want to deliver good service to the public. The people in the regions who are at the point of delivery want to provide the best service they can. They are proud of what they do for Canadians. There are always exceptions but, by and large, people out there want to do a good job.

We have been under budgetary restraint for years, and that inevitably affects all points of delivery and makes it harder.

We had a strike last year that was unfortunate. It certainly didn't help morale. We think we have had that behind us and we are working to make it a lot better.

I can't give you a sort of thermometer check on morale. Mr. Clark has been in the regions, so perhaps he might shed some further light on that for you.

**Mr. Ian D. Clark (Secretary, Treasury Board):** Just picking up on Mr. Macdonald's point, I think it is useful to put the restraint environment into perspective.

If you think back to about seven or eight years ago when the government was running a considerable deficit and at that point the payments on the debt were still relatively small compared with what they are today, the government was spending about \$1.23 for every dollar that it collected in taxes, so Canadians were getting a good deal, as it were.

Now, as the debt charges have increased, and the deficit has come down a bit, Canadians are now receiving from the federal government about 90¢ for every dollar they are paying in taxes. That is a 30% or 40% reduction.

• 0940

Naturally Canadians are feeling that there's something wrong with the government, that they're getting less for their taxes, and in response to the government necessary reductions that have been imposed, the public servants are indeed having to do more with less. As this committee knows, the operating and maintenance expenditures have been frozen in nominal terms—i.e., they have been eroded by inflation by about 30%—over the last seven years. So every employee now has 30% less money to spend for the gasoline for his car, for inspection services, to buy information technology, and so on.

[Translation]

Avez-vous fait face à cette réticence? Les employés subalternes ont-ils manifesté de la réticence à l'idée de s'intégrer dans ce nouveau système et est-ce que tous les employés comprennent ce que vous tentez de faire? Si nous mettons de côté toutes les belles paroles, avez-vous constaté que le moral dans les régions s'est amélioré?

**M. Macdonald:** La question du moral est très difficile à aborder.

Il ne fait aucun doute, à mon avis, qu'il s'agit d'une organisation qui subit le stress. On connaît bien ce stress.

Nous espérons et nous pensons que la Commission de la Fonction publique relèvera le défi que nous lui avons lancé. Les fonctionnaires veulent offrir un bon service au public. Les fonctionnaires dans les régions qui sont responsables de la prestation de ce service veulent offrir le meilleur service possible. Ils sont fiers de ce qu'ils font pour les Canadiens. Il y a toujours des exceptions, mais dans l'ensemble, les fonctionnaires veulent faire du bon travail.

Nous sommes sous le coup de contraintes budgétaires depuis des années, et inévitablement, cela a une incidence sur tous les niveaux de prestation du service, cela complique les choses.

La grève de l'an dernier a été des plus malheureuse. Cela n'a certainement pas aidé le moral. Nous pensons que tout cela est terminé maintenant et nous travaillons à améliorer la situation.

Je ne saurais vous donner l'état précis du moral. M. Clark s'est rendu dans les régions, peut-être peut-il vous en dire plus long à ce sujet.

**M. Ian D. Clark (secrétaire, Conseil du Trésor):** Suite à ce que disait M. Macdonald, je pense qu'il est utile de bien situer toute la question des mesures d'autorité.

Si vous remontez à il y a environ sept ou huit ans, époque où le gouvernement accumulait des déficits considérables, les versements sur la dette étaient encore relativement modestes comparés à ce qu'ils sont aujourd'hui, et le gouvernement dépensait environ 1.23\$ par dollar de recettes fiscales perçu, et donc les Canadiens étaient gagnants, si on veut.

Maintenant que les frais de la dette ont augmenté et que le déficit a diminué un peu, les Canadiens ne reçoivent plus qu'environ 90c. pour chaque dollar de recettes fiscales. C'est donc une réduction de 30 ou 40 p. 100.

Naturellement, les Canadiens ont l'impression que quelque chose ne va pas au gouvernement, qu'ils en obtiennent moins pour leurs impôts; en réaction aux compressions budgétaires que le gouvernement a dû apporter, les fonctionnaires doivent effectivement en faire plus avec moins comme le savent les membres du comité, les dépenses d'exploitation et d'entretien ont été bloquées en termes nominaux, c'est-à-dire qu'elles ont été réduites d'environ 30 p. 100 au cours des sept dernières années par l'inflation. Donc chaque employé dispose actuellement de 30 p. 100 de moins pour l'essence de sa voiture, pour les services d'inspection, pour l'acquisition de technologies de l'information, etc.



[Texte]

At the same time, demands from the public have been increasing roughly at the rate of population or GNP increase. So the average public servant—and there are now fewer of them—is faced with roughly 30% less in the way of resources to do a job that has increased by—who knows?—20%, 30%, or 40%.

So the demands are really very severe. As the results from the Carleton–Western survey by Mrs. Duxbury and Dr. Higgins showed, public servants do indeed work as many hours as or more hours than workers in the private sector, and they feel that they are under a lot of stress because it's been a while since the media have reported this committee or other committees saying, boy, you're doing not a bad job after all, public servants, given how much more you are producing with how many fewer resources.

**Mr. Whittaker:** I hate to interrupt you, but I'm hearing a lot of rhetoric and I'm not getting the answers I want. I want to know what's happening out in the field. Are people accepting PS 2000? Are the employees accepting PS 2000? Is it working? Are you getting to where you want to go? Is it delivering services to people less expensively and more efficiently? That's what I want to know. Without the rhetoric, get to the point; tell us if it is happening.

**The Chairman:** Mr. Whittaker, there is a problem. Your time has expired. We'll let Mr. Clark take a minute to try to answer that. If not, then we'll come back in another round.

**Mr. Clark:** I would say that, yes, the productivity improvements are there; that is, the services by and large are being delivered, roughly 20% or 30% more services than eight years ago, and they're being delivered at less cost. So it is working.

You asked the question of morale, and I've tried to give you an explanation for why the morale is arguably lower than we would like it to be, because public servants are delivering under the stresses of resources.

**The Chairman:** The question is, do they have a smile on their face, Mr. Clark, when they do that?

**Mr. Redway:** Gentlemen, we've been talking here about the fact that it's a good thing for the Public Service to deliver service and for them to have high morale, and certainly I don't think anybody would quarrel with that. But you were also talking a minute ago about doing more with less. The bottom line as far as the public is concerned is how we can operate as efficiently and effectively as possible and, to put it in a nutshell, how we can save some money. So it seems to me that the whole purpose of this exercise is to see if we can save some money.

I suppose that the whole business of PS 2000 has been relatively new, but I note that in Mr. Desautels's report he indicates that the items he has zeroed in on here, particularly in the Department of Fisheries and Oceans, were initiatives started prior to the current reforms, some over 10 years ago, but considered by the managers to be consistent with many of the goals of PS 2000. So we have some things in Fisheries and Oceans, specifically the monitoring aspect and the test

[Traduction]

Par ailleurs, pendant cette même période, la demande du public a augmenté à environ le même rythme que la population ou que le produit national brut. Ainsi, le fonctionnaire moyen—et ils sont de moins en moins nombreux—dispose d'environ 30 p. 100 de moins en ressources pour accomplir une tâche qui a augmenté, qui sait, de 20, 30 ou 40 p. 100.

Les demandes sont vraiment très grandes. Comme le révèle l'enquête Carleton–Western effectuée par M<sup>me</sup> Duxbury et M. Higgins, les fonctionnaires travaillent autant sinon plus d'heures que les employés du secteur privé et ils estiment qu'ils subissent plus de stress, car il y a belle lurette que les médias ont rapporté que ce comité ou un autre avait dit que les fonctionnaires ne travaillaient pas si mal après tout, compte tenu de ce qu'ils produisaient avec si peu de ressources.

**M. Whittaker:** Je regrette de vous interrompre, mais ce sont là de belles paroles et je n'obtiens pas les réponses à mes questions. Je veux savoir ce qui se passe dans les régions. Est-ce que le personnel accepte Fonction publique 2000? Les employés acceptent-ils Fonction publique 2000? Est-ce que cela fonctionne? Atteignez-vous votre objectif? Est-ce que l'on offre des services à moins cher et plus efficacement? Voilà ce que je veux savoir. Venez-en aux faits, dites-nous ce qui se passe.

**Le président:** Monsieur Whittaker, il y a un problème. Votre temps est échu. Nous allons accorder une minute à M. Clark pour essayer de vous répondre. S'il n'y parvient pas, vous aurez un deuxième tour.

**M. Clark:** Je dirais que oui, il y a une amélioration de la productivité; c'est-à-dire que dans l'ensemble, il y a une augmentation de 20 à 30 p. 100 par rapport à il y a huit ans dans la prestation des services et que ceux-ci coûtent moins cher. Donc cela fonctionne.

Votre question portait sur le moral, et j'essayais de vous expliquer que si le moral semblait plus bas que nous le souhaiterions, c'était parce que les fonctionnaires font face à une pénurie de ressources.

**Le président:** Le font-ils, M. Clark, avec le sourire?

**M. Redway:** Messieurs, nous avons dit qu'il était excellent que la fonction publique offre des services et que son moral soit bon, et personne ne nous contredirait. Toutefois, nous avons également dit il y a un instant qu'à la fonction publique, on en faisait plus avec moins. Or, en dernière analyse, ce qui préoccupe le public, c'est de savoir comment nous pouvons fonctionner d'une façon aussi efficiente et efficace que possible tout en réalisant des économies. Le but même de cet exercice, me semble-t-il, c'est de voir si nous pouvons réaliser des économies.

Je suppose que le régime de Fonction publique 2000 est relativement récent, mais je remarque que dans son rapport, M. Desautels mentionne que les critiques qu'il formule ici, particulièrement à l'égard du ministère des Pêches et Océans, découlent d'initiatives qui sont bien antérieures aux réformes récentes, certaines remontant à plus de dix ans, mais qui, selon les gestionnaires aujourd'hui, sont conformes aux nombreux objectifs de Fonction publique 2000. Donc au

[Text]

fishing, that I guess have been going on for some 10 years. So it seems to me that this is a good example of how we have or haven't been able to save some money by this exercise.

Can you tell me how much money the taxpayers of Canada have saved by this particular exercise in Fisheries and Oceans? Perhaps you could tell us specifically how much they've saved in the quota-monitoring field and how much in the test-fishing field?

• 0945

**Mr. Macdonald:** I believe the number on the fish on the quota monitoring was \$4.7 million. I just asked Mr. Desautels to refresh my memory. I'm sorry, I do not have the amount at my fingertips.

**Mr. Redway:** Is that savings you're talking about?

**Mr. Macdonald:** Well, it's a saving in the sense that the Parliament of Canada did not purchase \$4.7 million worth of fish and reappropriate it. What we have here is a couple of innovative managers who figured out a way to discharge the job they had to do without going to Parliament and asking the taxpaying public to appropriate funds. In their minds, they were delivering the service in the best way they thought could be done and in the best interests of the taxpayer.

**Mr. Redway:** Do you consider that a saving?

**Mr. Macdonald:** I consider \$4.7 million a saving, yes. Under the current control regime, they should have taken the \$4.7 million worth of fish, sold it and deposited the money in the consolidated revenue fund. They should have then come to Parliament and said they needed this amount of money in order to discharge their inspection duties and asked for whatever sum of money it was plus the 4.7 million.

I guess we are hoping in this committee to start the debate as to whether or not it would be appropriate to have an item in part III of the estimates that says we are going to have \$5 million in fish, but in addition we want x million dollars to run this program.

Then Parliament could agree to give us the money for the program in the knowledge that this barter operation regarding fish was part and parcel of that operation. In the same way other programs have user fees and certain revenues of say, \$5 million, we need another five to do our job. Parliament, in the knowledge they get \$5 million in revenue, would vote the net amount.

These are savings, in my view, and the kind of entrepreneurial things we would like to have managers seek out. At the same time, we don't want them to violate the parliamentary control framework.

[Translation]

ministère des Pêches et Océans, surtout au niveau de la surveillance des contingents et de la pêche exploratoire, nous avons des procédures qui remontent à plus de dix ans. Voilà, à mon avis, un bon exemple, qui nous permet de constater si nous avons ou non réalisé des économies.

Pouvez-vous nous dire quelles économies les contribuables canadiens ont réalisées grâce à cet exercice particulier au ministère des Pêches et Océans? Peut-être pourriez-vous nous dire expressément à combien se chiffrent les économies réalisées dans le cadre de la surveillance des contingents et de la pêche exploratoire?

**M. Macdonald:** Je crois que la valeur du poisson révélée par les activités de surveillance de contingents était de l'ordre de 4,7 millions de dollars. Je viens de demander à M. Desautels de me rafraîchir la mémoire. Je suis navré, je n'ai pas cette donnée sous la main.

**M. Redway:** Parlez-vous d'économies?

**M. Macdonald:** En fait, c'est une économie en ce sens que le Parlement du Canada n'a pas eu à acheter pour 4,7 millions de dollars de poisson et a réaffecté ces fonds. Quelques gestionnaires innovateurs ont trouvé une façon de faire exécuter le travail qui leur incombait sans s'adresser au Parlement et sans demander aux contribuables l'autorisation d'affecter des fonds. Dans leur esprit, c'était là fournir le service de la meilleure façon possible et dans l'intérêt des contribuables.

**M. Redway:** Y voyez-vous une économie?

**M. Macdonald:** Oui, ces 4,7 millions de dollars sont une économie. Sous le régime de contrôle en vigueur, ils auraient dû prendre ces 4,7 millions de dollars de poisson, les vendre et déposer l'argent dans le Trésor. Ils se seraient alors adressés au Parlement, auraient dit avoir besoin de cet argent pour assumer leurs fonctions d'inspection et auraient demandé un montant quelconque en sus des 4,7 millions de dollars.

Nous aimerions voir ouvrir au sein de ce comité le débat sur la question de savoir s'il faudrait ou non qu'un poste de dépense de la partie III des prévisions budgétaires indique qu'on disposera d'une valeur de cinq millions de dollars en poisson, mais qu'en outre on voudrait tant de millions de dollars pour réaliser ce programme.

Ensuite, le Parlement pourrait accepter d'affecter les fonds à ce programme tout en sachant que cette opération de troc de poisson fait bel et bien partie de cette opération. De la même manière que dans le cadre d'autres programmes on perçoit des droits d'utilisation et, par exemple, des recettes de l'ordre de cinq millions de dollars, on demande encore cinq millions de dollars pour faire ce qui doit être fait. Le Parlement, sachant qu'on perçoit des recettes de l'ordre de cinq millions de dollars, autoriserait l'affectation du montant net.

Voilà le type d'économies et de mesures qu'à notre sens les gestionnaires devraient viser. Par ailleurs, nous ne voulons pas qu'ils outrepassent le cadre du contrôle parlementaire.



[Texte]

**Mr. Redway:** The members of Parliament, the government, hopefully, and the Canadian public certainly are interested in seeing some savings. Wouldn't it be a good idea to try to communicate some of the things you're doing in a meaningful way? We could try to identify and highlight those savings as part of this process, so all of us, including the Canadian people, know about them.

**Mr. Macdonald:** Absolutely. We would like very much to do that.

**Mr. Redway:** Why don't you design your account so the first thing it says is that we're saving so much money this year by doing it this way? Wouldn't that be a good idea?

**Mr. Macdonald:** Nothing would give me greater pleasure than to be able to provide a large amount—

**Mr. Redway:** So we'll look forward to seeing \$4.7 million as an annual savings. Are you increasing the saving every year? Is inflation eating it away by 30%?

**Mr. Macdonald:** The fish aren't getting any bigger, Mr. Redway.

**Mr. Redway:** There are fewer fish according to what we're told, and you're still saving \$4.7 million, is that it?

**Mr. Macdonald:** That was in the example used at that particular year. Presumably it would be influenced by the amount of inspection that had to be done and the amount of funds the department had in order to run the program.

But as we pointed out earlier, this is an area clearly not in keeping with the principle of parliamentary control. The whole issue of barter has not been dealt with. Our view has been that Parliament controlled us solely on money for years, for centuries as a matter of fact.

With the amount of information we currently make available in support of our estimates, is it possible to provide full and fair disclosure for some of these other items and then allow them to go on respecting parliamentary control, in the sense that they are brought to Parliament's attention while it is going through its budgetary cycle and is appropriating funds to the executive? That's what we're trying to see if we can do.

**Mr. Redway:** There certainly should be a way of doing that. Mr. Desautels and his predecessors have said that tax expenditures, for one thing, are something that can be identified, not in the same sense as spending money in the normal fashion, but surely there should be a way of doing this.

• 0950

But to get at the other aspect of this, how are we to know as members of Parliament, how is the Canadian public to know, that in this barter system some of your managers aren't putting a couple of these fish in their pockets, bartering them into their pockets, and along the way walking off with some of the profits of this \$4.7 million saving? How do we prevent that?

[Traduction]

**M. Redway:** Les parlementaires, le gouvernement et le public canadien tiennent certainement à ce qu'on réalise des économies. Ne serait-ce pas une bonne idée d'essayer de faire clairement connaître certaines des mesures que vous prenez? Nous pourrions essayer de signaler ces économies et de les mettre en relief comme faisant partie de ce processus, si bien que nous tous, y compris la population, saurions qu'on réalise des économies.

**M. Macdonald:** Parfaitement. Nous souhaitons vivement le faire.

**M. Redway:** Pourquoi ne pas établir vos comptes de manière à indiquer en tout premier lieu que nous réalisons telle économie cette année en agissant de telle ou telle manière? Ne serait-ce pas une bonne idée?

**M. Macdonald:** Rien ne me ferait plus plaisir que de pouvoir indiquer une importante somme. . .

**M. Redway:** Nous allons donc espérer qu'on nous annonce des économies annuelles de l'ordre de 4,7 millions de dollars. Les économies augmentent-elles chaque année? L'inflation les réduit-elle de 30 p. 100?

**M. Macdonald:** Vous savez, monsieur Redway, les poissons ne sont pas de plus en plus gros.

**M. Redway:** D'après ce qu'on nous dit, il y a de moins en moins de poisson, mais vous réalisez toujours une économie de 4,7 millions de dollars, n'est-ce pas?

**M. Macdonald:** C'est l'exemple précis dont on s'est servi pour cet exercice. On peut présumer que ce montant peut varier selon le degré d'inspection qu'il a fallu assurer et les fonds dont le ministère disposait pour réaliser le programme.

Toutefois, comme nous l'avons dit tout à l'heure, voilà un domaine où manifestement on ne s'en tient pas strictement aux principes de contrôle parlementaire. On ne s'est pas penché sur toute cette question du troc. Nous estimons pour notre part que le Parlement n'a exercé à notre endroit qu'un contrôle de nature financière, et cela pendant des années, et même des siècles.

Compte tenu de la quantité d'informations que nous présentons maintenant à l'appui de nos prévisions budgétaires, est-il possible d'exposer entièrement et clairement les informations relatives à certains de ces autres postes de dépenses, de les soumettre ensuite au contrôle parlementaire, c'est-à-dire de les porter à l'intention du Parlement au fur et à mesure qu'il progresse dans son cycle budgétaire et qu'il distribue des fonds au pouvoir exécutif? Nous essayons de voir si nous pouvons le faire.

**M. Redway:** Il doit bien y avoir un moyen. M. Desautels et ses prédécesseurs ont dit que, d'une part, les dépenses fiscales sont quelque chose qu'on peut faire ressortir, mais pas de la même manière que pour ce qui est des dépenses qu'on engage normalement, par contre il doit certainement y avoir moyen de le faire.

Mais je voudrais soulever un autre aspect de la question, à savoir comment nous, les députés, et la population canadienne allons savoir si certains de vos gestionnaires ou responsables sont en train de garder quelques poissons pour eux et, grâce à ce système de troc, d'empocher une partie des économies de 4,7 millions de dollars? Comment empêcher ce genre de chose?

[Text]

**Mr. Macdonald:** In the same way we prevent any public servant from taking money out of a petty cash fund and putting it in his or her pocket and walking away with it.

**Mr. Redway:** There has to be 10 fish in the—

**Mr. Macdonald:** I sure don't want fish in my petty cash.

If you set it up and say that this is part of the control framework, then a number of other things come into play. You have internal audit that come around and on a cyclical basis look at these to ensure that things are the way they should be.

When you have barter sort of on the periphery, it's neither in nor out. The Auditor General picked it up and said, we have a problem with this. But my view is if you bring it within the control framework, then the other controls that are there will come to play. I don't expect to see auditors counting fish that change hands. But there are ways in which that can be tracked through the financial transactions. They would be tracked on a cyclical basis, and if there were fraud or whatever, in the rare instances it occurs, it would likely be detected. My view is to get it inside where we can deal with it in the control framework we have in place for controlling other public funds.

**Mr. Redway:** I think that's probably all our view, but we note that this has apparently been going on for 10 years. You tell us there has been a saving every year of \$4.7 million through this barter system, but for some reason or other you haven't yet found a way of bringing it within the control system. So for 10 years somebody could be putting fish in their pockets.

What sort of controls...? Surely you've given this some thought. In your opening statement you said, we do not have any specific proposals to offer you today. The Office of the Comptroller General, the Treasury Board, the Privy Council Office, and a number of departments and agencies are looking at a number of specific options, but we don't have any proposals today. This has been going on for 10 years. Surely 10 years down the road there's been a lot of thought given this and somebody has come up with an idea. What are the things you are looking at, the number of options? Tell us what sort of options you're looking at for counting fish on a barter system?

**Mr. Macdonald:** Let me give you a purely personal view, and let's deal with the barter. But let's abstract it from fish, if we may. That's just one type of commodity that one could see. There are a number of other things that could be in.

It seems to me that the way to bring it in the control framework is first of all to have Parliament itself indicate that if there is full and fair disclosure of all material amounts when you are requesting funds and after the fact there is full

[Translation]

**M. Macdonald:** Eh bien, de la même façon qu'on empêche un fonctionnaire de prendre de l'argent dans la petite caisse et de le mettre dans sa poche.

**M. Redway:** C'est-à-dire qu'il faut dix poissons. . .

**M. Macdonald:** Pour ma part, je ne voudrais surtout pas de poissons dans ma petite caisse.

Mais si l'on décide que ce genre d'activité va être incorporé au régime de contrôle, on déclenche automatiquement un certain nombre d'autres mécanismes. Il y a, par exemple, la vérification interne qui est cyclique, et qui permet donc de s'assurer que tout se fait dans les règles.

Par contre, un système de troc se trouvant à la périphérie, en quelque sorte, il échappe nécessairement à tout contrôle. Le vérificateur général en était justement conscient et nous a fait remarquer que cela posait un problème. Personnellement, j'estime que si on prend les dispositions qui s'imposent pour l'intégrer au système de contrôle, tous les autres mécanismes qui existent déjà seront automatiquement déclenchés. Je ne m'attends pas à ce que les vérificateurs se mettent à compter les poissons visés par le troc. Par contre, il y a moyen de suivre cette activité si l'on passe par les opérations financières normales. C'est-à-dire qu'il y aurait des contrôles cycliques et tout cas de fraude, aussi rare qu'il soit, serait sans doute détecté dans le cadre de ces contrôles. Donc, j'estime qu'il faut absolument incorporer ce système de troc au cadre de contrôle des deniers publics déjà en place.

**M. Redway:** Je suis sûr que tout le monde serait sans doute d'accord là-dessus, mais nous constatons en même temps que ce genre de chose se fait depuis dix ans. Vous nous dites que le système de troc donne lieu chaque année à des économies de 4,7 millions de dollars, mais pour une raison ou une autre, vous n'avez pas encore trouvé le moyen de l'incorporer au système de contrôle. Donc, il est possible que quelqu'un vole du poisson depuis dix ans.

Quelles sortes de contrôles envisagez-vous...? Vous avez certainement dû y réfléchir. Dans vos remarques liminaires, vous nous avez dit que vous n'aviez pas de suggestion précise à nous faire aujourd'hui. Vous dites que le Bureau du contrôleur général, le Conseil du Trésor et le bureau du Conseil privé, ainsi qu'un certain nombre d'autres ministères et organismes gouvernementaux étudient différentes possibilités, mais que vous n'avez pas de proposition définitive à nous faire aujourd'hui. Rappelez-vous que cela dure déjà depuis dix ans. Au cours des dix dernières années, vous avez sûrement dû réfléchir à la question en vue de trouver une solution. Eh bien, quelles sont ces solutions? Dites-nous quelles sont les différentes possibilités en ce qui concerne le contrôle des poissons visés par le troc?

**M. Macdonald:** Écoutez, je vais vous donner mon opinion personnelle en ce qui concerne ce système de troc, mais en faisant abstraction du problème des poissons, si vous me le permettez. Ce n'est qu'un article parmi d'autres, puisqu'il pourrait s'agir de bien d'autres choses.

À mon sens, pour incorporer ce système de troc au cadre de contrôle, il faudrait d'abord que le Parlement déclare que si les sommes demandées sont divulguées de manière juste et intégrale et que si l'utilisation réelle de ces fonds est



[Texte]

and fair disclosure on the actual utilization in the Public Accounts of Canada, and with Parliament's concurrence, then funds could be appropriated on the understanding that a certain amount would be bartered. So if there's \$5 million worth of fish and \$10 million worth of appropriations, we tell you about it up front when we're asking for the money, and at the end of year, when we report on utilization, there is an accounting of it, not an accounting of fish but the dollar value used. It seems to me, if you can make it transparent and say to Parliament that we are doing this, then basically you have the information you would require to appropriate the other funds in the knowledge that part of it is done this way. That's what I mean by bringing it into the parliamentary control framework.

**Mr. Redway:** Surely it hasn't taken you 10 years to figure this out. And if it hasn't taken you 10 years to figure it out, why haven't you done it so far, and why haven't you said to us, we're going to have a little barter game in here; here it is, all laid out for you, come on in and count the fish with us?

**Mr. Macdonald:** It's a big complex government, Mr. Redway. I'd like to be able to say I know everything that goes on all the time, but unfortunately I do not.

**The Chairman:** On that, Mr. Macdonald, I have to stop this. I have to go on to Mr. Redway's successor. Mr. Young is next.

**Mr. Young (Acadie—Bathurst):** Mr. Chairman, I have four or five questions, which I hope I can put succinctly and get answers to.

It seems to me we're moving from a system that Harry Truman defined as "the buck stops here" to a system that if one were unkind one might suggest is "pass the buck" instead of "the buck stops here". I want to know if you've looked into what happens to ministerial responsibility under this delegated system you're looking at. Are ministers or deputy ministers responsible for anything any more? In this restraint environment, will public servants be responsible for just about everything?

• 0955

**Mr. Clark:** I think there's a pretty short answer to that, Mr. Young. I think there is nothing in Public Service 2000 that has affected the basic responsibilities of ministers to account to Parliament for the actions of their departments.

**Mr. Young:** Mr. Chairman, what I'm concerned about is leadership by example. We've been through an exercise in this committee of looking at \$2 billion. We're talking about fish here and I know a little bit about fish, being from

[Traduction]

divulguée de manière juste et intégrale dans les comptes publics du Canada, les crédits nécessaires, y compris une réserve précise pour le troc, pourront être approuvés par le Parlement. Donc, si nous voulons réserver cinq millions de dollars pour le poisson et nous demandons des crédits de 10 millions de dollars, nous allons vous prévenir dès le départ au moment de demander les fonds, et à la fin de l'année, nous vous donnerons un rapport sur l'utilisation réelle, c'est-à-dire un rapport sur la valeur en dollars du poisson visé par le troc. Il me semble que s'il y a suffisamment de transparence et si le Parlement est au courant et sait exactement ce qu'on fait, à ce moment-là on dispose de l'information nécessaire pour voter les crédits en bonne et due forme en toute connaissance de cause. Donc, quand je dis qu'il faut l'incorporer au cadre de contrôle parlementaire, voilà ce à quoi je songe.

**M. Redway:** Je suppose que vous n'avez tout de même pas mis dix ans à trouver cette solution-là. Et si vous n'avez pas mis dix ans à la trouver, pourquoi n'avez-vous pas agi jusqu'à maintenant, et pourquoi ne nous avez-vous pas dit: Écoutez, nous établissons un système de troc, voilà comment il va fonctionner, et vous êtes tous les bienvenus pour venir compter les poissons avec nous?

**M. Macdonald:** Écoutez, monsieur Redway, la bureaucratie gouvernementale est à la fois grande et complexe. J'aimerais pouvoir vous affirmer que je suis toujours au courant de tout, mais malheureusement, ce n'est pas vrai.

**Le président:** Je me permets de vous arrêter, monsieur Macdonald, car je dois donner la parole à l'intervenant suivant. Monsieur Young, vous avez la parole.

**M. Young (Acadie—Bathurst):** Monsieur le président, j'ai quatre ou cinq questions à poser, et j'espère pouvoir les poser succinctement de façon à obtenir des réponses.

Il me semble que nous nous éloignons de plus en plus d'un système où, comme le disait Harry Truman, quelqu'un doit toujours assumer l'ultime responsabilité en faveur d'un système fondé sur ce qu'on pourrait appeler—si l'on voulait être méchant—la dérobade systématique. J'aimerais savoir si vous vous êtes penchés sur la question de la responsabilité ministérielle dans le cadre de votre système de délégation des pouvoirs. Les ministres ou les sous-ministres n'ont-ils plus aucune responsabilité? Dans le contexte des compressions budgétaires, les fonctionnaires seront-ils appelés à assumer toute la responsabilité, ou à peu près?

**M. Clark:** Je peux vous donner une réponse très succincte à votre question, monsieur Young. À mon avis, l'initiative Fonction publique 2000 n'influe nullement sur les responsabilités des ministres et leur obligation de rendre compte devant le Parlement des activités de leur ministère.

**M. Young:** Mais ce qui me préoccupe, monsieur le président, c'est le rôle qu'ils jouent en donnant l'exemple. Notre comité vient d'examiner des prévisions budgétaires qui se chiffrent à 2 milliards de dollars. Nous parlons aujourd'hui

[Text]

Atlantic Canada, and I'm surprised that people would give credit to the public servants for this program; fishermen, undoubtedly, innovated this—somebody told the department how to do it, and probably some public servant picked up the credit for it.

**Mr. Redway:** That's good for morale, guys.

**Mr. Young:** Fishermen have been playing this game for a long time and, as I say, nobody—certainly not the comptroller, nor Treasury Board, nor the department—picked up on this; it happened very accidentally that we're talking about it today. It was not the systems in place and not accountability; it just happened that somebody was interested in the amount of work that was being done for so little money, and so this comes to the fore.

But what I would like to get to is, if public servants are being asked to innovate and be creative, is the example of creative accounting, to the extent of \$2 billion, the kind of thing they should be looking at? Where you have the Comptroller General of Canada in a situation where, after months and months of discussion... and after the Auditor General has refused to sign off his annual report because of a \$2 billion argument on the size of the deficit—Mr. Redway is quite correct; Canadians are interested in whether we're making progress and saving money and being able to deal with the deficit—here is our Public Service sitting back, demoralized according to some people, and they see the two senior accountants in the country in government saying, look, sorry about this folks, we can't get together on a \$2 billion dispute. I know it's creative, it's innovative, and it's beyond the comprehension of people in the accounting industry as to how you could take this kind of a credit on what was not a planned curtailment of a pension scheme.

Petro-Canada is going through some difficult times these days. We know the valuation put on shares wasn't quite what it should have been in 1984 and it certainly is not what it should be today, in the minds of those people who own some of them. So how do public servants look for direction from the top, when the Comptroller General and the Auditor General, after months and months, can't agree on a \$2 billion difference of opinion?

**Mr. Macdonald:** Mr. Young, we had at least one session on that before this committee. I thought at the time I'd indicated what the government's position was on those issues. I should point out Mr. Desautels did sign the opinion on the financial statements. And I guess, on that, we had a fundamental disagreement of opinion, as we have had almost every year since the public accounts have been audited by the Auditor General. I'm not sure how that relates to what

[Translation]

du poisson et je trouve surprenant, puisque j'y connais quelque chose, venant moi-même d'une province de l'Atlantique, qu'on accepte que les fonctionnaires s'attribuent le mérite de ce programme; je suis convaincu que ce sont les pêcheurs qui ont eu l'idée—quelqu'un a dû dire aux responsables du ministère comment organiser ce programme, et ensuite un fonctionnaire a décidé de s'attribuer tout le mérite.

**M. Redway:** Voilà le genre de remarque qui fait remonter le moral, n'est-ce pas?

**M. Young:** Les pêcheurs font ce genre de chose depuis longtemps, et, je le répète, personne—ni le contrôleur, ni le Conseil du Trésor, ni le ministère—n'était au courant de la situation; c'est tout à fait par accident que nous en parlons aujourd'hui. Ce n'est certainement pas grâce au système de contrôle ni à l'obligation de rendre des comptes que nous avons pu en prendre connaissance; il se trouve que quelqu'un a été frappé par la quantité de travail accompli pour si peu d'argent, et c'est ainsi que nous avons été mis au courant de la situation.

Mais la question que je me pose est celle-ci: si l'on demande aux fonctionnaires d'être novateurs et créatifs, devraient-ils tous s'adonner au genre de comptabilité créative qui permet de faire disparaître deux milliards de dollars, par exemple? Il faut réaliser que le contrôleur général du Canada, après de longs mois de discussion... Et le vérificateur général a même refusé de signer le rapport annuel, en raison de ces deux milliards de dollars et de la dispute au sujet de l'importance du déficit. M. Redway a tout à fait raison; les Canadiens veulent savoir si l'on fait des progrès, et si l'on fait vraiment des économies en vue de réduire le déficit. Par contre, la fonction publique—qui est tout à fait démoralisée selon certaines personnes—constate que les deux principaux comptables du gouvernement sont incapables de s'entendre au sujet des deux milliards de dollars. Je sais que c'est peut-être créatif et novateur, mais les gens de l'industrie de la comptabilité ne comprennent absolument pas comment on a pu décider que c'était un crédit, alors qu'une réduction du régime de pension n'était prévue.

Petro-Canada est également dans une mauvaise passe. Nous savons, par exemple, que la valeur attribuée aux actions n'était pas ce qu'elle aurait dû être en 1984 et qu'elle n'est toujours pas ce qu'elle devrait être, du moins aux yeux de ceux qui ont des actions. Alors, comment les fonctionnaires peuvent-ils s'attendre à ce que les cadres supérieurs leur donnent des conseils si le contrôleur général et le vérificateur général, après de longs mois de discussion, n'arrivent toujours pas à s'entendre sur ces deux milliards de dollars?

**M. Macdonald:** Écoutez, monsieur Young, nous avons discuté de ce problème pendant au moins une séance du comité. Je croyais avoir indiqué à l'époque qu'elle était la position du gouvernement à cet égard. D'ailleurs, je vous fait remarquer que M. Desautels a fini par signer le document où il donne son opinion sur les états financiers. Il est tout à fait vrai qu'il y avait entre nous un désaccord fondamental à ce sujet, comme c'est la cas, d'ailleurs, chaque année depuis que



[Texte]

message we are sending out to the people in the field. We are asking them to be innovative; we are asking them to try to provide service to their clientele in the most efficient fashion they can.

What you are referring to are accounting entries relating to the treatment of certain liabilities of the government for certain of its crown corporations. Frankly, it had never occurred to me that the disagreement between Mr. Desautels and myself, between the government and its auditor, would have a chilling effect on the message we were sending to the people who run the fishing program in Atlantic Canada; it simply had not occurred to me and, frankly, I don't think it does.

**Mr. Young:** Perhaps I misstated the effect it's had on Atlantic Canadian fishermen, because I didn't think I had alluded to that. What I'm saying is, the way the discussion has gone this morning on the barter arrangement, it somehow is a portent of how things could be done if we had the proper legislative framework. To me, it's an interesting discussion, but I don't really see it getting us anywhere.

I want to go back to the point that you have public servants asked to be creative and innovative and try to save money and make decisions, and so forth, and I want to know, I guess, not just as a parliamentarian but as a Canadian, what price do you pay? Empowerment is wonderful, it's part of the jargon these days, but I always thought empowerment had a correlated situation called responsibility.

• 1000

I would like to know, from you or Mr. Clark, what price do public servants pay? If you and the Auditor General can't agree on \$2 billion—I am just putting that on one side of the ledger—then you have public servants who may disagree with whoever it is they have to try to get along with. What price are Canadian public servants going to be asked to pay for their having been empowered during a restraint period? Is there any way? For example, is somebody going to be able to be told they are wrong, or are we just going to have long-term disagreements on whether or not whatever it is they decided to do was appropriate?

**Mr. Clark:** Mr. Young, there is a major difference in the situation of any public servant out there delivering a program and the disagreement between two heads of institutions.

In the case of the public servant, the accountability relationship has not changed at all. I am responsible as a deputy to the minister; the minister is responsible to Parliament. There is a very well-defined chain of command right down to the person at the work base. That person doesn't have any disagreement; he gets instructions. If there are any questions, he seeks guidance from the supervisor and that's it. The supervisor seeks guidance. It comes up to the

[Traduction]

les comptes publics sont vérifiés par le vérificateur général. Je ne sais pas dans quelle mesure cette situation influe sur le message que nous essayons de transmettre à ceux qui travaillent sur le terrain. Nous leur demandons de faire preuve d'innovation et de dispenser les services à leur clientèle de la manière la plus efficace possible.

Vous avez fait allusion aux écritures comptables relatives à certains éléments du passif du gouvernement, et ce, pour un certain nombre de sociétés de la Couronne. Pour dire vrai, j'aurais jamais pensé que le désaccord entre M. Desautels et moi-même, entre le gouvernement et son vérificateur, puisse influencer de manière négative sur le message que nous transmettons aux responsables du programme des pêches dans les provinces de l'Atlantique; une telle idée ne m'a jamais traversé l'esprit et je suis d'ailleurs loin d'être convaincu que son effet est celui que vous décrivez.

**M. Young:** Je me suis peut-être mal exprimé en parlant des pêcheurs des provinces de l'Atlantique, car je ne croyais pas avoir fait de tels liens dans mes propos. Mais si je me fonde sur ce que j'ai entendu ce matin au sujet de ce système de troc, il me semble clair que si nous avions un cadre législatif adéquat, les choses pourraient se faire très différemment. En ce qui me concerne, c'est une idée intéressante, même si les résultats me semblent assez douteux.

J'aimerais donc en revenir à la question de la créativité et de l'innovation dont les fonctionnaires devront désormais faire preuve en vue d'économiser de l'argent, car je me demande à titre non seulement de parlementaire mais de contribuable canadien, quel va en être le coût? L'habilitation est certainement un beau concept et un mot à la mode de nos jours, mais pour ma part, j'ai toujours cru que l'habilitation signifiait également la responsabilité.

J'aimerais donc que vous-même, ou encore M. Clark, me disiez quel va en être le coût pour les fonctionnaires? Si vous et le vérificateur général ne pouvez pas vous entendre sur ces 2 milliards de dollars—et ce n'est peut-être qu'un exemple parmi d'autres—eh bien, je suppose que les fonctionnaires ne pourront pas non plus toujours s'entendre sur tout. Donc, l'habilitation des fonctionnaires canadiens, pendant cette période de compressions budgétaires, va se faire à quel prix? Par exemple, allons-nous être en mesure de dire à quelqu'un qu'il se trompe, ou allons-nous simplement accepter qu'il existe des désaccords permanents sur l'opportunité ou non des décisions prises?

**M. Clark:** Monsieur Young, il y a, me semble-t-il, une grande différence entre la situation d'un fonctionnaire responsable de l'application d'un programme et le désaccord entre les dirigeants des deux organisations que vous avez mentionnées.

Quant au fonctionnaire, son obligation de rendre compte de ses activités n'a aucunement changé. À titre de sous-ministre, je suis responsable devant le ministre; pour sa part, le ministre est responsable devant le Parlement. La structure hiérarchique est très bien définie, depuis les premiers échelons jusqu'aux derniers. L'employé qui se trouve à son poste de travail n'est pas en mesure d'être en désaccord; il reçoit simplement les instructions de son supérieur. S'il a des

[Text]

deputy head and up to the minister, and the minister explains it to Parliament. There is no change there in what Public Service 2000 is trying to do.

**Mr. Macdonald:** What we are now saying to public servants is that they are empowered, but they are also accountable. They are accountable for service to the public; we want service standards for what they are delivering to the public and we are going to hold them accountable in their empowered state for delivering on those standards. That is a very strong push that we are putting.

In other words, we want them to be held accountable for a designated level of performance. At the same time their empowerment does not allow them to ignore the rules, so they have to respect the control regime that we operate under. The challenge for public servants is that they are empowered to deliver service; they have to know what it is they are delivering, what it is they are trying to achieve, and they must respect the fundamental rules under which governments operate.

**Mr. Young:** I understand that, I think, to some extent. What I am trying to find out is, what happens when what they do is wrong? It is one thing to be accountable, but what price do you pay? Is there any change there? Are we putting a burden on these people? We say, do what you can do, be innovative, be creative. What happens when they go wrong?

For example, COSICS. We have had those people before the committee now, time and time again, talking about millions and tens of millions of dollars. About the only thing we can find out is that we have lost a lot of money finding out how not to do something. Yet people sit and adamantly say, it works, it is good, it is a success—except that everybody who was involved in the success is gone, and the person telling us that it was a success wasn't there when it was done. Again, the accountability is one thing, but what is the price you pay for empowerment in practical terms? Do you get fired? Is there a review committee? Or do you just muddle along, better luck next time sort of thing?

**Mr. Macdonald:** I suppose it could be any of the above, depending on the situation. If you go out to the service provider line, and there is an agreed-upon target and that isn't met, then there is a process whereby that individual, with his or her superior, has to discuss the performance. I think that is an ongoing operational kind of thing. When you have a major system that has major problems with it, then you are into a problem of a different dimension.

[Translation]

questions, il demande conseil à son superviseur, et c'est tout. Le superviseur, à son tour, demande conseil à son supérieur. Cela passe ensuite au sous-ministre, et après au ministre, et c'est donc au ministre de tout expliquer devant le Parlement. Fonction publique 2000 n'apporte absolument aucun changement à cette structure hiérarchique.

**M. Macdonald:** En fait, nous essayons de faire comprendre aux fonctionnaires que du moment qu'ils sont habilités, ils sont également responsables. Ils sont responsables de la qualité des services qu'ils offrent au public; nous voulons établir des normes en matière de services au public et nous avons l'intention de leur demander de rendre compte de leur performance vis-à-vis de ces normes. Nous mettons vraiment l'accent sur cet élément-là.

En d'autres termes, nous voulons les obliger à rendre compte de leurs activités par rapport à un certain niveau de performance. En même temps, le fait de les habilitier ne signifie pas qu'ils n'auront plus à respecter les règles; au contraire, ils vont devoir se conformer au régime de contrôle qui est actuellement en place. Le défi des fonctionnaires, c'est qu'ils sont habilités à assurer certains services, mais il va falloir qu'ils sachent exactement en quoi consistent ces services et quels sont leurs objectifs, tout en respectant les règles fondamentales qui régissent les opérations gouvernementales.

**M. Young:** Oui, je crois comprendre ce que vous dites-là. Mais ce qui m'intéresse, c'est de savoir ce qui va arriver lorsqu'ils font une erreur? C'est très bien de les obliger à rendre compte de leurs activités, mais à quel prix? Est-ce qu'il y a eu un changement de politique à cet égard-là? Est-ce qu'on leur impose un fardeau trop lourd? On leur demande d'être novateurs et créatifs, mais que se passe-t-il s'ils se trompent?

Prenons l'exemple de COSICS. Ces gens-là ont comparu devant le comité à maintes reprises, en parlant des dizaines de millions de dollars qui ont été dépensés dans le cadre de cette initiative. Eh bien, la seule chose que nous avons réussi à découvrir, c'est que nous avons perdu beaucoup d'argent à force d'essayer de savoir comment éviter les erreurs. Et malgré tout, les gens continuent à maintenir que ce système fonctionne bien, que c'est positif et que c'est un succès—sauf que ceux qui étaient à l'origine de ce prétendu succès ont disparu et que celui qui chante maintenant ses louanges n'était même pas sur la scène au moment où cela s'est fait. Encore une fois, c'est bien beau de responsabiliser les gens, mais quel est le prix de cette responsabilisation dans la pratique? Peut-on se faire renvoyer? Y a-t-il un comité d'examen? Ou est-ce qu'on continue simplement de faire ce qu'on peut, en espérant faire mieux la prochaine fois?

**M. Macdonald:** Je suppose que les trois sont possibles, selon la situation. Si on parle d'une situation où l'employé est chargé d'offrir certains services mais n'arrive pas à atteindre des objectifs qui sont convenus d'avance, eh bien, il y a une procédure à suivre et cette procédure prévoit que l'employé en question discute de sa performance avec son supérieur. Là, on parle surtout de problèmes opérationnels qui persistent pendant un certain temps. Mais dans le cas d'un système ou d'un programme de grande envergure, lorsque des problèmes surgissent, ils sont d'une toute autre nature.



[Texte]

I don't want to comment on the COSICS example today, other than to say that for major systems the people are accountable for their delivery, and when things go wrong it doesn't escape the attention of other people. That affects careers and a variety of other things. In extreme cases, I suppose, people can lose their jobs over major foul-ups. It has happened before. I think what we are talking about here in no way removes public servants from accountability. On the contrary, I think it sharpens it.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Young. Let me just pursue that, Mr. Clark and Mr. Macdonald.

Pouvez-vous me dire si le troc est couvert par la loi? Est-ce légal?

• 1005

Dans une déclaration que vous avez faite devant le Comité des finances nationales au Sénat, vous disiez, à la page 7:28:

[...] le troc n'est, à toutes fins pratiques, pas reconnu dans la Loi sur la gestion des finances publiques comme une façon acceptable de faire des affaires. Le Bureau du contrôleur général collabore actuellement avec les ministères afin de veiller à ce qu'ils puissent obtenir les mêmes résultats sans nuire au contrôle parlementaire.

Si le troc ou la surveillance n'est pas dans la loi, comment peut-on assurer au Parlement qu'il y aura de la transparence et des contrôles appropriés? De votre propre aveu, monsieur Macdonald, ce n'est pas dans le cadre législatif. Est-ce qu'un amendement sera apporté à la loi, dans le cadre du projet de loi C-26, de manière à permettre le troc et la surveillance? Je pense par exemple à l'augmentation des permis de pêche pour couvrir les inspections. Est-ce qu'on va pouvoir faire toutes ces choses-là en s'en tirant, comme dit M. Young? Si on se trompe, avec quoi va-t-on payer, monsieur Macdonald? Avez-vous une réponse à cela?

**Mr. Macdonald:** What I would like to see in that particular area is I would like to see this committee, in a report, tell the government whether or not it is prepared to allow barter to be part of the accountability framework, in such a way that, with full and fair disclosure of what we intend to do and then our coming back and telling you what we have done after the fact, this would be acceptable. At present, as the Auditor General has correctly pointed out, barter is not acceptable; it really should be done another way. As I indicated to Mr. Redway, you sell the fish, you put the money in the consolidated revenue fund, and you reappropriate it.

Quite frankly, I would like to see barter become an acceptable part of the control framework Parliament exercises over the government. But it has to be done with full and fair disclosure. From my point of view, that would be the way whereby we would hold ourselves accountable to you for that sort of transaction.

**The Chairman:** Mr. Desautels, you wanted to speak.

[Traduction]

Je n'ai pas l'intention de commenter l'exemple de COSICS aujourd'hui, si ce n'est de vous dire que ceux qui sont chargés de mettre en place ce genre de systèmes de grande envergure sont tout de même responsables de leur performance, et lorsque leur performance n'est pas à la hauteur, d'autres le remarquent. Ils en ressentent l'effet sur le plan professionnel et à d'autres niveaux également. Je suppose qu'un employé pourrait éventuellement être licencié pour une bavure ayant de graves conséquences. Cela s'est déjà vu. À mon avis, la réforme dont on parle aujourd'hui n'enlève absolument rien à l'obligation des fonctionnaires d'être responsables de leurs actions. Au contraire, leurs responsabilités seront désormais beaucoup plus claires.

**Le président:** Merci, monsieur Young. J'aimerais poursuivre cette discussion avec M. Clark et M. Macdonald.

Can you tell me whether barter is covered by legislation? Is it legal?

In a statement you made to the National Finance Senate Committee, you said on page 7:28, and I quote:

Bartering is basically not recognized in the Financial Administration Act as an appropriate way to do business. The Office of the Controller General is working with the departments to ensure that they can get the same effect in a way that does not circumvent Parliament's control.

If bartering or monitoring are not recognized in the Act, how can Parliament be sure there will be transparency and appropriate controls? You admitted yourself, Mr. Macdonald, that they are not covered by legislation. Will there be an amendment under Bill C-26 to allow bartering and monitoring? Take for instance increasing the fishing licences to cover inspections. Will it be possible to get away with doing all those sorts of things, as Mr. Young pointed out? If a mistake is made, Mr. Macdonald, how will we compensate for it? Do you have an answer to that question?

**M. Macdonald:** Je voudrais que ce comité soumette un rapport au gouvernement pour dire s'il est disposé à permettre que le troc soit une transaction légitime s'il y a pleine et juste divulgation des intentions ainsi que des activités après coup. Comme l'a bien indiqué le vérificateur général, le troc est actuellement inacceptable; les échanges devraient être faits d'une autre façon. Comme je l'ai indiqué à M. Redway, on vend le poisson, on verse les sommes au Trésor, et ensuite on les réaffecte.

Franchement, je voudrais que le troc fasse partie du cadre de contrôle que le Parlement exerce sur le gouvernement. Mais il faut qu'il y ait pleine et juste divulgation des renseignements. À mon avis, ce serait notre façon d'assurer notre obligation de vous rendre compte de ce genre de transaction.

**Le président:** Monsieur Desautels, vous vouliez dire quelque chose.

[Text]

**M. Desautels:** Monsieur le président, j'aimerais dire que M. Young a mis le doigt sur un problème réel tout à l'heure, quand il a demandé qui payait le prix pour l'habilitation des fonctionnaires et ainsi de suite.

J'aimerais attirer l'attention du Comité sur le paragraphe 5.24 de notre rapport, dans lequel on soulève le fait que des messages contradictoires, ou du moins des messages pas très clairs, ont été donnés aux fonctionnaires et aux gestionnaires. Il faut clarifier la position du gouvernement au niveau du contrôle parlementaire et aider les gestionnaires à prendre les bonnes décisions.

À l'heure actuelle, les gestionnaires sont trop laissés à leurs propres moyens, avec peu de points de référence solides sur lesquels ils peuvent s'appuyer pour prendre des décisions. Donc, ils sont vulnérables à ce niveau-là. Le Comité pourrait encourager le Conseil du Trésor à agir le plus rapidement possible en vue de corriger ces messages contradictoires qui semblent flotter en ce moment.

**Le président:** M. Young dit que c'est l'industrie des pêches qui a suggéré cette technique de troc de poisson contre des tests qu'on faisait dans les eaux territoriales. Dans vos contrôles, aviez-vous une façon d'approuver au préalable ce genre de négociations? M. Redway dit que cela dure depuis 10 ans. Il me semble qu'on aurait dû mettre en place des contrôles appropriés pour s'assurer que le Parlement ait l'imputabilité réelle et que les choses soient transparentes.

Je ne comprends pas que cela existe depuis 10 ans. Vous me dites qu'il est illégal de faire du troc. Par contre, aucun contrôle ne s'est fait. Comment puis-je penser que Fonction publique 2000 améliorera la situation?

Je peux vous donner d'autres exemples. Santé et Bien-être social a innové en achetant des billets de transport pour 630,000\$ au lieu de 500,000\$. Il y a eu innovation, mais ce n'était pas correct. Les comptables l'ont dit, et cela a été modifié. Dans le système, il y a peut-être d'autres exemples d'initiatives de certains gestionnaires à la tête de ministères qui utilisent des méthodes nouvelles, mais pas nécessairement légales. Avez-vous d'autres exemples à nous donner de tests ou de projets pilotes où on a essayé d'innover, mais sans succès, cela afin qu'on ne répète pas les erreurs?

• 1010

**M. Macdonald:** Non, je n'en ai pas. Il ne s'agit pas de trouver des méthodes novatrices d'une façon régulière. Ces choses sont spontanées. On en trouve ici et là, mais on ne sait jamais d'où elles viennent.

I just want to point out, Mr. Chairman, that these issues that came to light... as I said to Mr. Redway, something that's been going on for 10 years, I have no explanation for, other than the fact that within the department there was a belief that they were not violating the law. They had a legal opinion that said within the Fisheries Act this was okay. But I want to point out that in the case of Health and Welfare and other instances like that, the control system does pick them up. Internal audit picked up the Health and Welfare issue. In fact, we do have controls that regularly go across the Public Service and find these incidents.

[Translation]

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, I would like to say that Mr. Young pinpointed the real problem earlier when he asked who paid the price for officials' empowerment and so on.

I would like to draw the committee's attention to paragraph 5.24 of our report in which we raised the issue of contradictory or at least confusing messages being sent to officials and managers. The government must clarify what it wants in terms of parliamentary control and help managers make the right decisions.

Right now, managers are left too much on their own with very few solid reference points on which to base their decisions. So they are vulnerable in that regard. The committee could encourage Treasury Board to act as quickly as possible to correct these contradictory messages which seem to be floating about.

**The Chairman:** Mr. Young said it was the fishing industry that suggested the technique of bartering fish for trials in territorial waters. Do you have a control mechanism that provides for prior approval of that type of negotiation? Mr. Redway says this has been going on for 10 years. It seems to me appropriate controls should have been implemented to ensure accountability to Parliament and that the transactions are open.

I can't understand how this has been going on for 10 years. You are saying it is illegal to barter. But on the other hand, there was no control. How can I believe Public Service 2000 will improve the situation?

I can give you other examples. Health and Welfare innovated by purchasing air fares for \$630,000 instead of \$500,000. It was innovative, but it was wrong. The accountants said so, and it was changed. There are perhaps other examples of initiatives taken by department managers to use new methods which are not necessarily legal. Can you give us other examples of trials or pilot projects where people tried to innovate but were unsuccessful, so that we don't make the same mistakes again?

**Mr. Macdonald:** No, I do not have any. It's not a question of finding innovative methods on a regular basis. Those things happen spontaneously. They occur here and there, but you never know where they will stem from.

Je voulais juste signaler, monsieur le président, que ces questions sont survenues... comme je l'ai dit à M. Redway, ceci se passe depuis 10 ans, je ne peux pas l'expliquer, sauf pour dire que les gens du ministère avaient l'impression qu'ils ne contrevenaient pas à la loi. Un juriste leur avait dit que la transaction était acceptable en vertu de la Loi sur les pêcheries. Mais je voudrais vous signaler que dans le cas de Santé et Bien-être et d'autres cas du genre, le système de contrôle permet de déceler ces problèmes. On a décelé le cas de Santé et Bien-être lors d'une vérification interne. En fait, nous effectuons régulièrement des contrôles auprès de la fonction publique et c'est à ce moment-là que nous décelons ces incidents.



[Texte]

I cannot sit here and guarantee these things will not happen again. They will happen again, because we do not "pre-approve" everything and we cannot pre-approve everything. If we were to do that, the efficiency of the government would be significantly less. I don't think the Auditor General is suggesting we do that.

What we have to do is reinforce that while people are looking for innovative ways to do certain things, they must respect the control regime. They must respect parliamentary control, the role of Treasury Board, and the rules within the department. These have to be communicated to them. They are communicated to managers. But obviously we have a much bigger job to do. We are under way in trying to do that now. But that's a constant communications challenge. It will take a lot of time and a lot of repetition to make sure it sinks in.

So the idea is innovate, yes, but stay in control. But the Auditor General organization, the internal audit groups within departments, the financial people, are all there, and they all play a part in their control process. Some of them we will catch after the fact. That is the nature of the process under which we operate. We cannot catch them all beforehand. Undoubtedly we will catch some of them beforehand.

**The Chairman:** You mentioned control and accountability, and you've added innovation, or innovative ideas. What if you do improve the operation and save money in so doing? Can these savings at this time be used to improve or enhance the service? If you didn't have a system in place to give that kind of incentive to public servants, why the heck would they innovate? What is the carrot there? I know the stick. What's the carrot?

**Mr. Clark:** Let me refer to my long-winded response to Mr. Whittaker. What I was trying to get at is that because the resources are diminished and we're moving to operating budgets, the managers and all the public servants have that amount of money to deal with, so they get to keep all the savings. They have that pot of money. They try to find innovative ways to deliver the program better with that now smaller and smaller amount of money. So we are trying to create an incentive system where the particular operation gets to keep all the savings it generates from innovation; from new ways of doing things.

**The Chairman:** You are going to change the law? Is it possible to do that right now without changing the law?

**Mr. Clark:** For many types of innovations, yes, clearly. You can just reorganize your office in a better way and do things more efficiently. Obviously you get the full effect of those savings. Where changes are required to the laws, we are trying to do that, as with Crown assets disposal under the Public Service 2000 legislation.

**The Chairman:** Will Parliament be able to identify, as Mr. Redway asked you, somewhere in the part IIIs we get, the operating budgets. . . will there be a section saying, look, we administered this budget effectively and efficiently and we

[Traduction]

Je ne peux pas vous garantir que de telles choses ne se reproduiront pas. Certes, il y aura d'autres incidents, parce que nous ne préapprouvons pas tout ce qui se fait et nous ne pouvons pas le faire. Si nous étions pour tout autoriser au préalable, le gouvernement serait beaucoup moins efficace. Je ne pense pas que le vérificateur général aimerait cela.

Il faut réitérer l'idée que même si les gens cherchent des moyens innovateurs de faire certaines choses, ils doivent quand même respecter les contrôles. Ils doivent respecter le contrôle parlementaire, le rôle du Conseil du Trésor et les règlements du ministère. Ces informations doivent leur être communiquées. Les gestionnaires en sont au courant. Mais il faut évidemment informer les gens davantage. Nous sommes déjà en train de le faire. Mais il s'agit d'un défi de communication constant. Il nous faudra beaucoup de temps et beaucoup de répétition pour nous assurer que le message est bien compris.

L'idée est donc bien d'innover, mais aussi de maintenir le contrôle. Mais le Bureau du vérificateur général, les groupes de vérification interne des ministères, les préposés aux finances, tous ces gens sont en place et contribuent à la procédure de contrôle. Certains d'entre eux décèleront un incident après coup. Il faut s'y attendre, étant donné le genre de processus que nous avons. Nous ne pouvons pas tous les déceler d'avance, bien que nous pourrions en déceler certains.

**Le président:** Vous avez parlé de contrôle et de responsabilisation, et vous avez ajouté l'innovation ou les idées innovatrices. Que se passe-t-il si le fonctionnement est amélioré et que cela se traduise en économies? À l'heure actuelle, est-il possible d'utiliser ces économies pour améliorer ou étendre le service? S'il n'y avait pas ce genre de système en place pour encourager les fonctionnaires, pourquoi s'efforceraient-ils d'innover? Où est la carotte? Je connais bien le bâton. Mais quelle est la carotte?

**M. Clark:** Permettez-moi de revenir à la longue réponse que j'ai donnée à M. Whittaker. J'essayais de lui dire que puisque les ressources sont réduites et qu'on se concentre plus sur les budgets de fonctionnement, les gestionnaires et les fonctionnaires ont maintenant cette somme d'argent et ils peuvent donc garder toutes les économies. Ils ont cette somme d'argent-là. Ils essaient de trouver des moyens innovateurs d'offrir un meilleur programme avec de moins en moins d'argent. Nous essayons donc de créer un système d'encouragement selon lequel les auteurs d'une mesure innovatrice peuvent garder les économies; cela s'applique aussi à tout nouveau moyen de faire les affaires.

**Le président:** Vous allez changer la loi? Est-ce possible de le faire actuellement sans changer la loi?

**M. Clark:** Pour plusieurs genres d'innovations, oui, certainement. Il s'agit tout simplement de réorganiser son bureau de façon à en améliorer l'efficacité. Évidemment, on bénéficie de toutes les retombées de ces économies. Nous essayons d'apporter des changements aux lois pour les cas qui l'exigeraient, tels que dans le cas d'aliénation de biens de la Couronne en vertu de la loi régissant Fonction publique 2000.

**Le président:** Monsieur Redway vous a demandé si le Parlement pourrait identifier les budgets de fonctionnement quelque part dans les Parties III que nous recevons. . . y aura-t-il une partie qui dit, écoutez, nous avons administré ce

[Text]

saved the people of Canada so many millions of dollars, or hundreds of thousands of dollars, but we applied that to enhance the service? Will there be a section in the part IIIs where we will be able to see what kind of efficiency we're getting?

• 1015

**Mr. Redway:** And we didn't spend it on March 31.

**The Chairman:** And we didn't wait until the last month to use our wheelbarrows, to spend it all in the last month or so.

**Mr. Macdonald:** Mr. Chairman, first of all, where this involves things like barter and other areas like that, yes, I would foresee that in the estimates or perhaps in the public accounts.

A lot of these efficiency measures are hard to quantify. If someone reorganizes an office and thereby liberates funds to be provided for service delivery, that's fine. I think that's a good thing. I'm not sure that you would want in the estimates or in the public accounts a detailed explanation of every thousand dollars that was saved from a particular organization as a result of an initiative like that. But were there to be a material amount of money that the department wished to bring forward, I see no particular problem in so doing.

I would just make sure that we wouldn't make inflated claims as to how much actually was saved. The bottom line on this is that they are delivering a certain level of service and how much it is costing the Canadian taxpayer to do it.

**The Chairman:** I see. The bells are ringing. I think it's a vote. I have asked the clerk to check and find out to confirm that. If there's a vote, we will adjourn for the vote, if it's agreeable to all of you. Mr. Brightwell wanted to ask some questions. Maybe you'll have a few minutes before I get the information.

**Mr. Brightwell (Perth—Wellington—Waterloo):** Mr. Chairman, I'm sure if it is a vote, it's a half-hour bell so we should have a lot of time to get finished.

I was challenged to ask the question really by the suggestion that Mr. Redway and Mr. Macdonald had that the barter system was a saving. I want to get there eventually but I will make a couple of comments first.

I don't know if the press has reported that the Public Service is innovative but I certainly have stated it very often. I believe they take laws that we put out in principles and create them into workable things, and it's only through innovation that they do it. I'm on record regularly and again today saying they do a great job in that particular regard.

**Mr. Whittaker:** That's great for morale.

**Mr. Brightwell:** I won't try to specify the particular things, but I have two good subjects I could talk about where I didn't know how they would ever be put in place and they were. What I'm hearing here today is a method of getting

[Translation]

budget de façon efficace et nous avons épargné aux contribuables tant de millions de dollars, ou des centaines de milliers de dollars, et nous avons utilisé ces économies pour améliorer le service? Y aura-t-il une section dans les Parties III où nous pourrions constater l'efficacité des services?

**M. Redway:** Et nous ne les avons pas dépensées le 31 mars.

**Le président:** Et nous n'avons pas attendu le dernier mois pour nous servir de nos brouettes et pour tout dépenser.

**M. Macdonald:** D'abord, monsieur le président, en ce qui concerne le troc et d'autres activités semblables, j'imagine que les prévisions budgétaires ou peut-être les comptes publics vont éventuellement en faire état.

Par contre, il est souvent difficile de quantifier les gains d'efficacité. Si quelqu'un réorganise son bureau et libère des fonds qui peuvent ensuite être consacrés à la prestation des services, c'est très bien. En ce qui me concerne, c'est un changement positif. Mais je ne sais pas si l'on souhaite vraiment que les prévisions budgétaires ou les comptes publics offrent une explication détaillée de toute initiative qui a permis d'économiser quelques milliers de dollars. Par contre, si un ministère voulait attirer l'attention du public sur une économie importante, je ne vois pas pourquoi il ne pourrait pas le faire.

Il faudrait également éviter qu'on exagère les économies réalisées. Ce qui compte, c'est qu'on sache si le ministère assure ou non certains services et quel en est le coût pour les contribuables canadiens.

**Le président:** Très bien. Les cloches sonnent. Je suppose qu'il y a un vote. J'ai demandé à la greffière de se renseigner. S'il y a un vote, nous allons devoir lever la séance pour aller voter, si vous êtes tous d'accord. Je sais que M. Brightwell voulait poser quelques questions. Peut-être aurez-vous le temps de le faire pendant que nous attendons de recevoir la confirmation.

**M. Brightwell (Perth—Wellington—Waterloo):** Monsieur le président, si c'est un vote, c'est sans doute une sonnerie de 30 minutes; donc, nous devrions avoir amplement le temps de finir.

Ma question découle en réalité de ce que disait M. Redway et M. Macdonald au sujet des économies réalisées grâce à ce système de troc. Mais avant de vous poser ma question, j'aimerais faire quelques observations.

Je ne sais pas si la presse a déjà signalé à quel point la fonction publique est innovatrice, mais je sais que moi-même, je l'ai souvent répété. À mon avis, ce sont les fonctionnaires qui traduisent les principes entérinés dans nos lois en mécanismes qui donnent des résultats concrets, et c'est grâce à l'innovation qu'ils y arrivent. Je l'ai souvent dit—et je me permets de le répéter aujourd'hui—qu'ils font un excellent travail sur ce plan-là.

**M. Whittaker:** Voilà le genre de remarque qui fait remonter le moral.

**M. Brightwell:** Je vais vous épargner les détails, mais je pourrais vous parler de deux cas particuliers où je me demandais comment ces principes pourraient vraiment être appliqués dans la pratique et où j'ai constaté que nos



[Texte]

around the many times I've heard the excuse, we can't do it because. . . There's some impediment that's not allowing the local managers to make a small, decent decision on the ground, and I think it is great that they can do that now.

I want to say that if the Public Service can go from the time when they are getting a good deal, Mr. Clark—I sat here thinking, a good deal that basically put us in debt forever, but I won't go beyond that. When they were getting a good deal, the Canadian public and the Public Service had good morale. We go now to when they are getting a bad deal and we're living within our means. The fact that they can move so far says that there was a lot of room to move, and I just want to leave that on the record.

It seems to me that the point here is not that the Public Service saved money. Indeed, I believe, through the barter system, they spent \$4.7 million for ten years without government approval. I think, Mr. Macdonald, I would like you to tell me whether it was a saving or whether it was uncontrolled—innovative, good; I have no problem with that—expenditure.

**Mr. Macdonald:** It's the latter.

**Mr. Brightwell:** Okay, that's a complete reversal, Mr. Chairman, from Mr. Macdonald's statement of a half hour ago and I wanted that on the record.

**The Chairman:** Uncontrolled expenditure with public funds.

**Mr. Macdonald:** This is because the current parliamentary system would require the fish to be sold, moneys deposited in the consolidated revenue fund and reappropriated by Parliament. I did mention earlier as well, Mr. Chairman, that the department—and I think the audit report mentioned it—believed they were acting within the authority of the Fisheries Act to do this.

There is no question in our minds that barter is outside of the controlled regime as currently constituted. What we are saying is that we would like to bring it within the controlled regime. We don't want to stop it. As a matter of fact, I think it is rather innovative. Quite frankly, if the fishermen were the ones who suggested it to the public servants, it shows the public servants are receptive to their clients and are willing to act on good suggestions from the clients. Frankly, I don't care where the origin of the suggestion came from. The fact of the matter is that when I read it I felt rather proud that these people were creative enough to do this. What I would like to do, though, is make sure that Parliament is comfortable with it as well.

[Traduction]

fonctionnaires avaient réussi à le faire. On parle justement aujourd'hui d'une réforme qui va permettre de contourner les obstacles qui incitent souvent les gestionnaires à dire: c'est impossible parce que. . . Les gestionnaires locaux étaient effectivement empêchés de prendre certaines bonnes décisions sur le terrain à cause de ces obstacles, et je suis ravi de constater qu'ils auront désormais beaucoup plus de souplesse.

Donc, si la fonction publique peut faire la transition entre l'époque des vaches grasses, monsieur Clark—j'étais en train de me dire que c'était justement la raison pour laquelle nous avions une si grosse dette, mais je n'en dirai pas plus. Donc, dis-je, à l'époque des vaches grasses, le moral des Canadiens et de la fonction publique était très bon. À présent, c'est l'époque des vaches maigres, mais nous vivons selon nos moyens. Le fait qu'on ait pu opérer des changements aussi radicaux prouve, en ce qui me concerne, qu'il y avait énormément de possibilités et que certains changements étaient justement nécessaires—je tenais à faire cette remarque pour que la situation soit claire.

Mais ce qui me semble important, ce n'est pas tellement les économies réalisées dans la fonction publique. Il me semble que dans le cadre de ce système de troc, on a plutôt dépensé 4,7 millions de dollars pendant 10 ans sans en avoir l'autorisation. J'aimerais donc savoir, monsieur Macdonald, si vous estimez qu'il s'agissait d'une véritable économie ou si c'était plutôt une dépense—et rappelez-vous que je suis tout à fait pour l'innovation—qui échappait à tout contrôle financier.

**M. Macdonald:** C'est plutôt la deuxième proposition.

**M. Brightwell:** Très bien. Je vous signale, monsieur le président, que c'est une volte-face de la part de M. Macdonald, par rapport à ce qu'il a dit il y a une demi-heure. Je voulais justement que ce soit clair pour le compte rendu.

**Le président:** Cette dépense a donc échappé à tout contrôle.

**M. Macdonald:** Oui, parce que le système parlementaire actuel exigerait que le poisson soit vendu, que les revenus soient versés au Trésor et que le Parlement se charge ensuite de les affecter ailleurs. Je crois avoir mentionné tout à l'heure, monsieur le président, que le ministère—et il me semble que le rapport du vérificateur l'a également signalé—croyait respecter la Loi sur les pêches en agissant ainsi.

Pour nous, il ne fait aucun doute que le troc échappe complètement au régime de contrôle actuellement en place. Pour notre part, nous recommandons que cette méthode soit incorporée au système de contrôle. Nous ne souhaitons aucunement mettre un terme à cette activité. Elle nous semble, au contraire, tout à fait novatrice. Et si ce sont les pêcheurs qui en ont fait la suggestion aux fonctionnaires, eh bien, cela prouve à quel point ceux-ci sont réceptifs et prêts à suivre les bonnes recommandations qu'on leur fait. En fait, peu importe qui a eu l'idée en premier. Je peux vous dire que lorsque j'ai lu ce document, j'étais très fier de la créativité de ces gens-là. En même temps, je voudrais m'assurer que le Parlement accepte également ce genre de pratique.

[Text]

**The Chairman:** How about quota monitoring, Mr. Macdonald? Do you also believe that is controlled expenditure? When the fisheries department says to the fisherman, "I'm going to increase your licence fee unilaterally, to make it so that I save money in monitoring the fish quotas that we have given you", is that—

• 1020

**Mr. Macdonald:** I think that's a different issue, Mr. Chairman.

**The Chairman:** No, no. That's an issue that the Auditor General brought up.

**Mr. Macdonald:** Yes, it is. And it's clearly one that the department is wrestling with now, and we are as well. That is by no means clear cut, and I really can't give you a definitive answer at this point in time.

I feel strongly about the barter, but—

**The Chairman:** Isn't that taxation—

**Mr. Macdonald:** —less so on the other one.

**The Chairman:** Isn't that taxation without representation?

**Mr. Macdonald:** Some have alleged that that's exactly what it is.

**The Chairman:** I would.

**Mr. Macdonald:** The Auditor General has pointed out that that's a user fee that should really have come within the ambit of the government's treatment for fees of that nature. The department is still working on that.

**Mr. Young:** Going back, Mr. Macdonald, to your opening statement, I think it would be very helpful for us, regardless of how we see these issues, as we move towards PS 2000 to try to have a better understanding of how it might work and what kind of controls and procedures are in place. In your statement you say that many other national governments consider Canada to be a leader in our systems of budgeting, controlling, and reporting.

We are looking at various things that are being done in other countries in all kinds of legislative and administrative ways.

Could you be a little bit more specific and tell us what countries? Are they following our lead, or are they doing things that we might get some benefit from seeing what they're doing? Could you expand on that for me a bit, please?

**Mr. Macdonald:** Certainly. It's a little bit of everything.

For example, I understand the committee may be going to Britain to talk with the public accounts committee there. Back when we started our reform of the estimates we had a long series of discussions with our British counterparts over

[Translation]

**Le président:** Et qu'en est-il de la surveillance des contingents, monsieur Macdonald? S'agit-il là d'une dépense contrôlée, selon vous? Lorsque le ministère des Pêches dit aux pêcheurs: «Nous avons décidé unilatéralement d'augmenter les droits des licences pour nous permettre de faire des économies au niveau de la surveillance des contingents qui vous ont été attribués», est-ce que cela vous semble. . .

**M. Macdonald:** C'est une toute autre question, monsieur le président.

**Le président:** Non, non. Cette question a même été soulevée par le vérificateur général.

**M. Macdonald:** Et c'est en même temps une difficulté que le ministère et nous-mêmes essayons de régler. La situation n'est certainement pas claire, et je suis donc dans l'impossibilité de vous donner une réponse plus définitive en ce moment.

Mon opinion est déjà bien arrêtée en ce qui concerne le troc, mais. . .

**Le président:** Ne s'agit-il pas là d'un impôt. . .

**M. Macdonald:** . . . je ne peux pas en dire autant pour l'autre question.

**Le président:** Ne s'agit-il pas là d'un impôt imposé sans l'autorisation des représentants élus?

**M. Macdonald:** C'est justement ce que prétendent certaines personnes.

**Le président:** Moi-même, je suis de cet avis.

**M. Macdonald:** Le vérificateur général dit qu'il s'agit-là de droits d'utilisation qui devraient en réalité être traités de la même manière que d'autres frais ou droits de nature semblable. Le ministère continue de chercher une solution.

**M. Young:** Pour en revenir à votre déclaration liminaire, monsieur Macdonald, je pense qu'il serait utile, à mesure que nous appliquons les principes de la Fonction publique 2000, quelle que soit notre opinion sur cette démarche, que nous sachions exactement comment ces mécanismes vont fonctionner dans la pratique et quels contrôles ou procédures vont assurer leur bon fonctionnement. Vous dites dans votre déclaration «que les gouvernements de nombreux autres pays estiment que les systèmes de budgétisation, de contrôle et de rapports mis en place au Canada font de nous un chef de file».

Donc, nous étudions les mécanismes législatifs et administratifs actuellement employés dans d'autres pays.

Pourriez-vous être un peu plus précis et nous dire de quels pays il s'agit? Est-ce que ces pays-là suivent notre exemple, ou pourrions-nous plutôt profiter de leurs connaissances dans ce domaine? J'aimerais bien obtenir quelques éclaircissements à cet égard.

**M. Macdonald:** Oui, avec plaisir. En fait, c'est un peu de tout.

Par exemple, je crois comprendre que le comité va peut-être se rendre en Grande-Bretagne pour rencontrer les membres du Comité des comptes publics. Lorsque nous avons lancé notre réforme des prévisions budgétaires, nous avons eu



[Texte]

the way in which one should bring performance-related information to Parliament. We chose the detailed part III three route; they chose the higher level, restricted performance information into their appropriation document route. We've had a lot of dialogue on that.

We've had a number of Commonwealth countries that have told us that the amount of information we disclose in our estimates is unparalleled in terms of the quantity of information that we attempt to bring to the attention of Parliament in support of the estimates.

I think that on the reporting side we don't take a back seat to anyone. We're the only national government, to my knowledge, that prepares audited summary financial statements. Despite the differences that we have with the Auditor General over accounting-related issues, we've advanced enormously in the last 10 or 15 years in that regard.

In terms of the budgeting area, in some cases we've adopted approaches that other people have taken. The operating budgets came from Great Britain.

Our Australian and New Zealand counterparts have been in virtually constant contact with us over the years. In fact, there's been an exchange of ideas and approaches. In some cases they have moved to implement some of the things we were talking about more quickly than we have.

I guess what I'm saying is that there is a community of government people out there who do talk to one another. We're quite confident that we're up there with everyone else. We don't feel that we're behind on any major initiative that we have embarked upon in that regard.

**Mr. Young:** You also state on that same page that you want the system, as I understand it, to operate under a control regime based more on management of inputs than on results. What does that mean exactly?

**Mr. Macdonald:** Mr. Chairman and Mr. Young, I believe it's the other way around. We said that we'd like to spend less time on inputs and worry more about the outputs, the services that we are delivering to Canadians. That's part of the culture.

If my speech said it—oh, the last sentence basically was saying that if managers continue under the current regime, which focuses more on inputs, it will be hard for them to be entrepreneurial when we're looking over their shoulders for every input.

What we are proposing, though, is that we pay a lot more attention to the services they deliver, rather than what feeds into them and how they make the individual decisions going in.

[Traduction]

une longue série de discussions avec nos homologues britanniques au sujet de la façon dont on doit présenter au Parlement l'information sur la performance. Nous avons opté pour une partie III qui offre énormément de détails; en Grande-Bretagne, ils ont préféré limiter l'accès à l'information sur la performance aux responsables des échelons supérieurs qui reçoivent normalement la documentation concernant les prévisions budgétaires. Nous en avons donc longuement discuté avec eux.

De plus, un certain nombre de pays du Commonwealth nous ont fait remarquer que nous sommes certainement au premier rang pour ce qui est de la quantité d'information communiquée dans les prévisions budgétaires et donc au Parlement qui en est saisi.

Donc, en ce qui concerne la communication de l'information financière, le Canada joue vraiment un rôle de chef de file. Que je sache, nous sommes le seul gouvernement national à préparer des états financiers sommaires. Malgré nos désaccords avec le vérificateur général au sujet de certains aspects de nos méthodes comptables, nous avons fait énormément de progrès à cet égard au cours des 10 ou 15 dernières années.

Quant à la budgétisation, nous avons, dans certains cas, adopté les méthodes d'autres pays. Pour nos budgets d'exploitation, par exemple, nous avons décidé de suivre le modèle britannique.

En outre, nous entretenons des rapports suivis avec nos homologues australiens et néo-zélandais depuis de nombreuses années. Il y a donc eu un véritable échange d'idées au sujet des différentes possibilités. Dans certains cas, ils ont concrétisé certaines de nos idées avant nous.

Autrement dit, il existe une véritable communauté de responsables gouvernementaux qui entretiennent des rapports suivis. Nous sommes convaincus que nous progressons normalement comme les autres. Nous n'avons vraiment pas l'impression d'être en retard en ce qui concerne les principales initiatives prises dans ce domaine.

**M. Young:** Vous dites aussi à la même page, si je comprends bien votre propos, que vous souhaitez créer un régime de contrôle axé davantage sur la gestion des intrants que sur les résultats. Que voulez-vous dire par là?

**M. Macdonald:** Monsieur le président et monsieur Young, c'est plutôt le contraire. Nous avons dit que nous aimerions que notre régime soit moins axé sur les intrants et davantage axé sur les résultats, c'est-à-dire les services que nous dispensons aux Canadiens. Cela fait partie de la culture, si vous voulez.

Si c'est bien ce qui est écrit dans ma déclaration—c'est-à-dire qu'à la dernière phrase, je dis simplement que si les gestionnaires continuent d'être soumis au régime actuel, qui est davantage axé sur la gestion des intrants, il leur sera difficile d'agir comme s'ils étaient dans l'entreprise privée, puisque nous leur demandons constamment de rendre compte de leurs intrants.

Par conséquent, nous nous proposons de prêter beaucoup d'attention aux services qu'ils dispensent, plutôt qu'à tout ce qui permet de les offrir et aux décisions qu'ils doivent prendre à cette fin.

[Text]

[Translation]

• 1025

**The Chairman:** Mr. Clark, you alluded to a study, Duxbury-Higgins, if I understood you correctly. Is that study available? Could we have a copy of that?

**Mr. Clark:** The study was reported in *The Ottawa Citizen* about two weeks ago. I'm not sure if there is a report per se. We have had briefings from Linda Duxbury, who is the leader from Western University. I'm not sure if they're planning to write it up, but we can provide you with copies of the slides that we have received.

**The Chairman:** Could you send that to the clerk, please? We have a series of other questions.

**Mr. Redway:** Mr. Chairman, I have three questions that I wanted to ask. First of all, in line with the comments that were made about penalties and sanctions for making errors and mistakes on the part of the public servants in this whole scenario, I understand from what you said that there was a legal opinion given that said it was all right to use the barter system. Who gave that legal opinion? Was it the Department of Justice lawyer or was that an outside opinion? Are you still using them?

**Ms Maria Barrados (Principal, Audit Operations Branch, Office of the Auditor General):** It was the Department of Justice lawyer who was working for the Department of Fisheries and Oceans. If I could just provide a little clarification there, the legal opinion was around the question of whether they had the right to use the fish in the way they were doing it. There's a second set of questions about barter and how you bring that under the FAA.

**Mr. Redway:** The opinion didn't deal with the issue really.

**Ms Barrados:** It dealt with only one part of the issue. It dealt with the first issue, which is whether they could use the fish for themselves.

**Mr. Redway:** Can you tell me who was right and who was wrong in that process? Was it the legal opinion or the manager who made the wrong decision there?

**Ms Barrados:** There were many legal opinions.

**Mr. Redway:** Which one was wrong?

**Ms Barrados:** I like to think that mine was right.

**Mr. Redway:** I'm sure it was. Whose was wrong?

**Ms Barrados:** We had a lot of discussion on this and the department agreed to clarify, because there were a series of legal opinions within the department that were different as well. There really is a question of whether they have the right to use this resource for themselves.

**Mr. Redway:** The bald statement that Mr. Macdonald made that there was no authority for that is in question?

**Le président:** Monsieur Clark, vous avez fait allusion à une étude—l'étude Duxbury-Higgins, si j'ai bien compris. Cette étude est-elle disponible et pourrait-on en avoir une copie?

**M. Clark:** Cette étude a été mentionnée dans un article du *Ottawa Citizen* il y a environ deux semaines. Je ne sais pas s'il existe un rapport en tant que tel. Nous avons organisé des séances d'information avec Linda Duxbury, qui a dirigé cette étude à l'Université Western. J'ignore s'ils ont l'intention de préparer un rapport écrit, mais nous pouvons certainement vous donner des copies des diapositives qu'on nous a données.

**Le président:** Auriez-vous donc l'obligation de les envoyer à la greffière? Nous avons une autre série de questions.

**M. Redway:** Monsieur le président, j'aimerais poser trois questions. D'abord, par rapport à ce qui a été dit au sujet des sanctions qu'on impose aux fonctionnaires qui font des erreurs, j'ai cru comprendre, en écoutant vos propos, que par suite d'une consultation juridique, il avait été établi que le système de troc était tout à fait acceptable. J'aimerais savoir qui a été consulté à cet égard? A-t-on consulté les avocats du ministère de la Justice ou un cabinet privé? Est-ce que vous continuez de leur demander des consultations?

**Mme Maria Barrados (directrice principale, Direction générale des opérations de vérification):** Nous avons fait appel à un avocat du ministère de la Justice qui travaillait pour le ministère des Pêches et Océans. Je devrais peut-être vous signaler, à titre d'information, qu'on a demandé cette consultation pour savoir si le ministère avait le droit ou non d'utiliser le poisson de cette façon. Il y avait également une deuxième série de questions au sujet du troc et la façon de l'incorporer dans la Loi sur la gestion des finances publiques.

**M. Redway:** Donc, cette consultation ne concernait pas directement la question qui nous intéresse.

**Mme Barrados:** Non, seulement un aspect de la question, à savoir si le ministère pouvait faire un tel usage du poisson.

**M. Redway:** Êtes-vous en mesure de me dire qui avait raison et qui avait tort? Est-ce l'avocat ou le gestionnaire qui s'est trompé en l'occurrence?

**Mme Barrados:** Les avocats consultés n'étaient pas tous du même avis.

**M. Redway:** Et qui avait tort?

**Mme Barrados:** J'ose croire que mon opinion était la bonne.

**M. Redway:** Oui, je n'en doute pas. Mais qui avait tort?

**Mme Barrados:** Nous en avons beaucoup discuté et le ministère a accepté de tirer au clair la situation, étant donné qu'il y avait eu toute une série de consultations juridiques au sein du ministère et que les avis étaient partagés. Il s'agissait de savoir si le ministère avait le droit ou non d'utiliser cette ressource à ses propres fins.

**M. Redway:** Donc, l'affirmation de M. Macdonald, selon laquelle le ministère n'avait pas l'autorisation de le faire, est contestable, n'est-ce pas?



[Texte]

**Ms Barrados:** It's a question.

**Mr. Redway:** It may not be quite as clear cut that there is no authority. There may be some authority, according to legal opinion.

**Ms Barrados:** It's the question of whether they can use the resources for themselves. There is no question that barter is outside the system. Mr. Macdonald is absolutely correct. There is no authority for that.

**The Chairman:** Mr. Redway, I hate to intervene here but time is of the essence. We're going to be called to vote. We have the room reserved for Thursday. I think there's enough material.

**Mr. Redway:** We'd love to come back.

**The Chairman:** I have other people who want to ask questions. Maybe we could start Thursday with you, Mr. Redway, and go to Mr. Whittaker. I know Mr. Young and Mr. Larrivée, who will probably be here, will ask for questions.

**Mr. Macdonald,** I understand that you won't be able to be here on Thursday. That's unfortunate, but nevertheless we accept and understand that. You'll have somebody instead who can speak authoratively for you on this matter. Mr. Clark, can you be here on Thursday?

**Mr. Clark:** Yes.

**Le président:** Monsieur, serez-vous ici jeudi?

**M. Desautels:** Oui.

**The Chairman:** This meeting stands adjourned until Thursday at 9 a.m.

[Traduction]

**Mme Barrados:** C'est possible.

**M. Redway:** Autrement dit, il n'est pas sûr que le ministère n'avait pas l'autorisation nécessaire. Selon certains experts juridiques, il avait peut-être le pouvoir de le faire.

**Mme Barrados:** Il s'agissait de savoir si le ministère avait le droit d'utiliser cette ressource à ses propres fins. Il ne fait aucun doute que le troc n'est pas du tout contrôlé par le système actuel. M. Macdonald a donc tout à fait raison à cet égard. Aucune autorisation n'est actuellement accordée en ce qui concerne le troc.

**Le président:** Monsieur Redway, je suis désolé de vous interrompre, mais nous commençons à manquer de temps. Nous allons devoir aller voter. Je vous signale que nous avons réservé une salle pour jeudi. Je pense que nous avons suffisamment de sujets de discussion pour une autre journée.

**M. Redway:** Nous serions ravis de revenir.

**Le président:** D'autres personnes souhaitent également poser des questions. Peut-être pourriez-vous être le premier intervenant jeudi, monsieur Redway, et vous seriez suivi de M. Whittaker. Je sais que M. Young et M. Larrivée, qui sera sans doute présent, vont également vouloir poser des questions.

**Monsieur Macdonald,** je crois comprendre que vous ne pourrez pas assister à la réunion de jeudi. C'est très malheureux, mais nous comprenons très bien que vous soyez empêché. Je suppose que vous enverrez quelqu'un qui pourra parler en votre nom. Monsieur Clark, serez-vous là jeudi?

**M. Clark:** Oui.

**The Chairman:** Mr. Desautels, will you be here on Thursday?

**Mr. Desautels:** Yes.

**Le président:** La séance est donc levé jusqu'à jeudi, à 9 heures.

**MAIL  POSTE**

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

**Lettermail**

**Poste-lettre**

**K1A 0S9**

**Ottawa**

*If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Groupe Communication Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9*

---

**WITNESSES**

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Denis Desautels, f.c.a., Auditor General;

Maria Barrados, Principal, Audit Operations Branch.

*From the Office of the Comptroller General of Canada:*

J.A. Macdonald, Comptroller General.

*From the Treasury Board Secretariat:*

Ian D. Clark, Secretary.

**TÉMOINS**

*Du Bureau du Vérificateur général du Canada:*

Denis Desautels, f.c.a., vérificateur général;

Maria Barrados, directrice principale, Opérations de vérification.

*Du Bureau du Contrôleur général du Canada:*

J.A. Macdonald, contrôleur général.

*Du Conseil du Trésor:*

Ian D. Clark, secrétaire.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 27

Thursday, May 14, 1992

Tuesday, May 19, 1992

Chairperson: Jean-Robert Gauthier

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 27

Le jeudi 14 mai 1992

Le mardi 19 mai 1992

Président: Jean-Robert Gauthier

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*      *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), consideration of Chapter 5 of the 1991 Auditor General's Report (Innovation within the Parliamentary Control Framework)

CONCERNANT:

Conformément à l'alinéa 108(3)e) du Règlement, étude du Chapitre 5 du Rapport du vérificateur général pour 1991 (Innovation et cadre de contrôle parlementaire)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature,  
1991-1992

## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Jean-Robert Gauthier

### Members

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Alan Redway  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

Clairette Bourque

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Président:* Jean-Robert Gauthier

### Membres

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Alan Redway  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

*La greffière du Comité*

Clairette Bourque



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 14, 1992

(38)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:05 o'clock a.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chairman, Jean-Robert Gauthier, presiding.

*Members of the Committee present:* Eugène Bellemare, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Guy Saint-Julien, Jack Whittaker, Douglas Young.

*Other Member present:* Harry Brightwell.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Richard Domingue and Michelle Salvail, Research Officers.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Denis Desautels, f.c.a., Auditor General. *From the Office of the Comptroller General of Canada:* J.A. Macdonald, Comptroller General. *From the Treasury Board Secretariat:* Ian D. Clark, Secretary; Barry Lacombe, Assistant Secretary, Expenditure Management Sector.

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), the Committee resumed consideration of Chapter 5 of the 1991 Auditor General's Report—Innovation within the Parliamentary Control Framework.

The Chairman made a statement.

The Auditor General and Ian D. Clark each made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

It was agreed,—That, as per Standing Order 119 and the guidelines adopted by the House on Friday, March 27, 1992, the Standing Committee on Public Accounts broadcast in Room 253-D its meeting to be held on Thursday, May 21, 1992 at 9:00 o'clock a.m. within its study of Paragraphs 3.131 to 3.139 of Chapter 3 of the 1991 Auditor General's Report (Canada Assistance Plan) for the purpose of hearing the Auditor General and witnesses from the Department of National Health and Welfare.

At 10:51 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, MAY 19, 1992

(39)

The Standing Committee on Public Accounts met *in camera* at 9:10 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chairman, Jean-Robert Gauthier, presiding.

*Members of the Committee present:* Eugène Bellemare, Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Douglas Young.

*Acting Member present:* Chris Axworthy for Jack Whittaker.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Richard Domingue and Michelle Salvail, Research Officers.

The Committee met to discuss Committee's business.

It was agreed,—That Michael Langill be hired at an amount not to exceed \$500, including expenses, to edit a speech for the Chairman of the Committee, who will be the guest speaker of the Institute of Internal Auditors on Thursday, May 28, 1992.

## PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 14 MAI 1992

(38)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à 9 h 05, dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de Jean-Robert Gauthier (*président*).

*Membres du Comité présents:* Eugène Bellemare, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Guy Saint-Julien, Jack Whittaker, Douglas Young.

*Autre député présent:* Harry Brightwell.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Richard Domingue et Michelle Salvail, attachés de recherche.

*Témoins:* Du Bureau du Vérificateur général du Canada: Denis Desautels, f.c.a., vérificateur général. Du Bureau du Contrôleur général du Canada: J.A. Macdonald, contrôleur général. Du Secrétariat du Conseil du Trésor: Ian D. Clark, secrétaire; Barry Lacombe, secrétaire adjoint, Gestion des dépenses.

Conformément à l'alinéa 108(3)e) du Règlement, le Comité poursuit l'étude du Chapitre 5 du Rapport du vérificateur général pour 1991—Innovation et cadre de contrôle parlementaire.

Le président fait une déclaration.

Le vérificateur général et Ian D. Clark font chacun un exposé et, avec les autres témoins, répondent aux questions.

Il est convenu,—Comme l'y autorisent l'article 119 du Règlement et la directive adoptée par la Chambre le vendredi 27 mars 1992, que le Comité permanent des comptes publics télédiffuse les audiences qu'il tiendra le jeudi 21 mai 1992, à 9 h, dans la salle 253-D, à l'occasion de l'étude des paragraphes 3.131 à 3.139 (Régime d'assistance publique du Canada) du Chapitre 3 du rapport du vérificateur général (1991), afin d'entendre le vérificateur général et des témoins du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

À 10 h 51, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 19 MAI 1992

(39)

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à huis clos à 9 h 10, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Jean-Robert Gauthier (*président*).

*Membres du Comité présents:* Eugène Bellemare, Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Douglas Young.

*Membre suppléant présent:* Chris Axworthy remplace Jack Whittaker.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Richard Domingue et Michelle Salvail, attachés de recherche.

Le Comité délibère de ses travaux courants.

Il est convenu,—Que Michael Langill soit engagé (montant maximal, 500 \$, frais inclus) pour mettre au point le discours que le président du Comité prononcera devant l'Institut des vérificateurs internes, le jeudi 28 mai 1992.

At 9:13 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

À 9 h 13, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Clairette Bourque

*Clerk of the Committee*

*La greffière du Comité*

Clairette Bourque



[Texte]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, May 14, 1992

• 0906

**The Chairman:** Order, please. The committee will resume its study of chapter 5 of the 1991 Auditor General's annual report, "Innovation within the Parliamentary Control Framework".

We have with us this morning Mr. Ian Clark from the Treasury Board and Mr. Barry Lacombe. I understand the Comptroller General, Mr. Macdonald, will be coming in later today. We also have with us Mr. Denis Desautels, the Auditor General, and Madame Maria Barrados. Welcome to you all.

Before we start our regular rounds of statements, I also have a short statement to make. I understand Treasury Board has one and maybe the Auditor General would also like to make a statement.

Mardi dernier, nous avons amorcé un exercice qui, à mon sens, est extrêmement important et utile. Au mois de décembre 1990, le gouvernement annonçait une importante réforme de la Fonction publique du Canada. On disait alors que pour stimuler la créativité chez les fonctionnaires il fallait déréglementer leur environnement et leur inspirer le désir de se surpasser.

Avec Fonction publique 2000 les efforts seront désormais axés sur le service au client et prônera une meilleure consultation tout en établissant des normes de rendement claires et précises.

Cette réforme de la Fonction publique est importante et même souhaitable. Le temps est venu de stimuler une Fonction publique démoralisée et subissant la contrainte d'une série de règlements astreignants qui limitent ainsi les innovations.

Cette réforme devrait donc permettre aux fonctionnaires d'améliorer et d'accroître leurs services en apportant des changements novateurs et créatifs. Dans un régime de contraintes budgétaires comme celui qui règne depuis quelque temps, c'est peut-être là le seul moyen qu'auront les gouvernements s'ils veulent maintenir intacts les services offerts aux Canadiens et aux Canadiennes.

Il y a un problème. Fonction publique 2000 ne prévoit pas de mécanismes qui permettront aux fonctionnaires de rendre compte et n'indique pas comment le Parlement et les députés contrôleront, au nom des Canadiens et des Canadiennes, les idées innovatrices des fonctionnaires. En fait, un régime efficace obligeant à rendre compte ainsi que les contrôles parlementaires sont demeurés les chaînons manquants dans Fonction publique 2000.

C'est sur ce point-là que le Comité se penche et je voudrais que les députés insistent là-dessus. Il est clair qu'il y a un compromis à faire entre l'imputabilité, les contrôles parlementaires et les innovations. Il faut trouver un équilibre si l'on veut que les fonctionnaires respectent les volontés et les exigences du Parlement. Des contrôles financiers trop rigides mettraient en péril les objectifs même de Fonction publique 2000.

[Traduction]

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 14 mai 1992

**Le président:** Je déclare la séance ouverte. Le comité reprend son étude du chapitre 5 du Rapport annuel du vérificateur général pour 1991, intitulé «Innovation et cadre de contrôle parlementaire».

Les témoins qui comparaissent ce matin sont M. Ian Clark, du Conseil du Trésor, et M. Barry Lacombe. Je comprends aussi que le contrôleur général, M. Macdonald, se joindra à nous un peu plus tard. Nous souhaitons aussi la bienvenue à M. Denis Desautels, vérificateur général et à M<sup>me</sup> Maria Barrados. Alors, j'aimerais souhaiter la bienvenue à tout le monde.

Avant que nos témoins commencent leur présentation, j'aurais moi-même un court énoncé. Le Conseil du Trésor aurait une allocution, et peut-être le vérificateur général aussi.

Last Tuesday, we began an exercise that I consider extremely important and useful. In December 1990, the government announced that there would be significant reform to the Public Service of Canada. It was stated that creativity in public employees could be stimulated by deregulating their environment and inspiring them to greater achievement.

Initiatives under Public Service 2000 will henceforth be focussed on client services and foster better consultation. At the same time, clear, precise performance standards will be established.

This reform is both important and desirable. The time has come to stimulate a Public Service that is both demoralized and subject to the constraints of a stringent set of regulations that limit innovation.

This reform should therefore make it possible for public employees to improve and increase their services by means of innovative and creative changes. In the current climate of budgetary constraint, this may be the only means governments have of maintaining the current level of service provided to Canadians.

There is a problem, however. Public Service 2000 fails to provide an accountability system for public employees and does not indicate how Parliament and members of Parliament would exercise control over public employees' innovative ideas on behalf of Canadians. In fact, the two major elements still lacking in Public Service 2000 are an efficient accountability system and parliamentary control mechanisms.

These are the aspects the Committee is studying and I would like members to focus on these points. Clearly, we must reconcile accountability, parliamentary controls and innovation. A balance must be struck if we want public employees to comply with the will and requirements of Parliament. Overly strict financial controls would jeopardize the most fundamental objectives of Public Service 2000.

## [Text]

À l'inverse, si les fonctionnaires ont trop de latitude, si l'obligation de rendre compte est inexistante et si les contrôles financiers sont insuffisants, on arrivera à une situation où le Parlement n'aura plus de contrôle sur la Fonction publique fédérale.

The comments and incomplete answers the committee has received until now concern us a great deal. We have had many vague answers. For example, in his opening statement last Tuesday, Mr. Macdonald, the Comptroller General, said that he did not have specific proposals to give us concerning the balance to establish between parliamentary control and innovation. This statement is surprising, considering the time that has passed since the white paper on PS 2000 was tabled, as well as all the discussions that have taken place in standing committees of this House.

Bill C-26, as you know, is currently being studied by a legislative committee. It will most likely be passed at third reading. And all the Comptroller General and Treasury Board can tell us at this time is that they still haven't found a solution for parliamentary controls.

## • 0910

When we asked Mr. Macdonald last Tuesday if he knew of similar examples to those of bartering and monitoring of quotas, examples used by the Auditor General in his most recent annual report, Mr. Macdonald replied that he didn't know of any others.

However, members know there are examples such as the travel contract of Health and Welfare, which decided to be innovative in bypassing the rules. There was also the office registering divorces which imposed excessive fees without the authority of Parliament, according to the Standing Joint Committee on the Scrutiny of Regulations

Il y a quelques mois, M. Macdonald disait devant le Comité des finances du Sénat, que le troc allait à l'encontre de la Loi sur la gestion des finances publiques. C'est son bureau qui a, pendant dix ans, fermé les yeux sur la pratique illégale au ministère des Pêches et Océans—illégal d'après certaines personnes, je dois dire.

Malgré le fait que les innovations allaient à l'encontre de tout contrôle financier, le contrôleur général nous a dit, mardi, qu'il était quand même d'accord avec ce genre d'innovation. Dans son témoignage devant le Comité des finances du Sénat, il affirmait que le gouvernement négociait avec les ministères pour s'assurer qu'à l'avenir ce genre d'innovation soit légale. Il ne nous a pas dit où en étaient les discussions.

Le gouvernement est-il sur la bonne voie et proposera-t-il bientôt un point d'équilibre où on aura le contrôle parlementaire, d'une part, et l'obligation de rendre compte de l'innovation, d'autre part? Nous n'avons pas eu de réponse.

Fonction publique 2000 est une réforme importante, je le répète. Nous sommes en droit d'exiger des réponses satisfaisantes. Les représentants du Conseil du Trésor et du Bureau du vérificateur général doivent nous dire aujourd'hui comment ils entendent concrètement concilier le besoin de contrôle financier et les innovations bureaucratiques.

## [Translation]

However, if public employees have too much leeway and are not accountable, and if financial controls are inadequate, Parliament will not longer have any control over the federal Public Service.

Le comité est préoccupé par les commentaires et réponses incomplètes qu'il a reçus jusqu'à aujourd'hui. Nous avons eu beaucoup de réponses vagues. Par exemple, dans son allocution d'ouverture mardi dernier, M. Macdonald, le contrôleur général, a indiqué qu'il n'avait rien de précis à proposer concernant l'équilibre à établir entre les contrôles parlementaires et l'innovation. Cela est très étonnant, étant donné le temps qui s'est écoulé depuis le dépôt du livre blanc sur FP 2000, et étant donné toutes les discussions qui ont eu lieu au sein des comités permanents de la Chambre.

Comme vous le savez, un comité législatif est actuellement saisi du projet de loi C-26. Le projet de loi sera très probablement adopté à la troisième lecture. Et tout ce que le contrôleur général et le Conseil du Trésor trouvent à nous dire maintenant c'est qu'ils n'ont toujours pas pu trouver une solution au problème des contrôles parlementaires.

Mardi dernier, quand nous avons demandé à M. Macdonald s'il connaissait des exemples comme ceux du troc et du contrôle des contingents—les exemples indiqués par le vérificateur général dans son dernier rapport annuel—M. Macdonald a répondu qu'il n'en connaissait pas d'autres.

Cependant, les membres du comité savent très bien qu'il y en a d'autres, par exemple le contrat du voyage du ministère de la Santé et du Bien-être social, qui a décidé d'être innovateur en contournant les règlements. Il y a aussi l'exemple du bureau d'inscription de divorces où on aurait imposé des taux excessifs sans aucune autorité parlementaire, comme nous dit le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation.

Some months ago, Mr. Macdonald stated before the Senate Finance Committee that barter in essence violated the Financial Administration Act. However, it is his office that for ten years turned a blind eye to illegal practices—illegal according to some people, I would say—at Fisheries and Oceans.

Even though the type of innovation in question would run counter to any notion of financial control, the Controller General said on Tuesday that he agreed with it. In his testimony before the Senate Finance Committee, he stated that the government was negotiating with government departments to ensure that this type of innovation would be legal in the future. He did not tell us how far the discussions had gone.

Is the government on the right path, and will it soon provide guidelines for a balance between parliamentary controls and accountability for innovation? We have been given no answer to that question.

Public Service 2000 is an important reform. I would like to repeat that. We are entitled to insist on satisfactory answers. Representatives from Treasury Board and the Office of the Auditor General must tell us today what concrete measures they intend to take to reconcile the need for financial controls and innovations in the Public Service.



[Texte]

Déjà la confusion règne dans la Fonction publique en ce qui concerne la largesse des pouvoirs et l'autorité accordée par Fonction publique 2000. À moins que les témoins ne nous disent une fois pour toutes quels contrôles financiers et quelles lignes directrices seront précisément mis en place, tout laisse croire que Fonction publique 2000 sera sans contrôle parlementaire et que la réforme de la Fonction publique pourra s'avérer un échec.

Les membres reconnaîtront que l'importance du dossier est pour nous extrêmement compliquée, mais il va tout de même falloir trouver, comme je le disais, des réponses à nos questions, à nos préoccupations. Je me demande, monsieur Desautels, si vous voulez ajouter quelque chose aux commentaires que je viens de faire.

**M. Denis Desautels, f.c.a., (vérificateur général du Canada):** Oui, monsieur le président. Je vous remercie de l'occasion qui m'est donnée de réitérer la position du Bureau du vérificateur général.

Comme je l'ai dit l'autre jour, à ce stade-ci de la mise en place des mesures de réforme de Fonction publique 2000, nous avons trouvé opportun de porter à l'attention du Parlement le besoin urgent—et je souligne le mot urgent—de clarifier certaines perceptions sur l'importance d'un cadre de contrôle adéquat et de corriger un certain déséquilibre qui semble se développer à ce niveau.

Jusqu'à présent, le Bureau du vérificateur général a endossé les principes de Fonction publique 2000, mais à condition de mettre en place des mécanismes de contrôle et d'imputabilité qui soient acceptables de la part de tous les principaux intéressés.

Je m'attendrais à avoir dans les plus brefs délais un message clair de la part du gouvernement, à savoir premièrement une résolution des cas précis que nous avons soulevés, qui sont des cas types. En réglant ces cas-là, je pense qu'on peut en régler beaucoup d'autres. Deuxièmement, je m'attendrais à avoir des directives générales concernant la place des contrôles dans le nouvel environnement qu'on veut mettre en place.

À défaut de ce que je viens d'énoncer, je pense que le succès de Fonction publique 2000 pourrait être compromis. Les fonctionnaires sont vulnérables dans une telle situation. Ils n'ont pas de base ferme à laquelle ils peuvent se référer dans leurs prises de décisions quotidiennes. Ça peut amener, je pense, des situations ambiguës et des décisions qui pourraient être douteuses sur le plan de la légalité. Tout ceci pourrait entraîner une perte de crédibilité du programme de réforme qu'on veut mettre en place.

Le Bureau du vérificateur général est prêt à collaborer dans la recherche d'une position claire et pratique. Nous sommes prêts à commenter toute proposition que pourrait avancer le Bureau du vérificateur général et le Conseil du Trésor. Nous sommes également prêts à faire une mise à jour pour le Comité, dans quelque temps, si vous le voulez—disons dans six mois—sur le progrès réalisé dans la résolution des problèmes que nous avons soulevés. Je pense donc qu'il y a un vide à combler et qu'il est important d'agir assez rapidement.

[Traduction]

There is already much confusion in the Public Service. No one is quite sure of how much power or authority would be granted under Public Service 2000. Unless these witnesses tell us once and for all what specific financial controls and guidelines will be implemented, everything seems to suggest that Public Service 2000 will have no parliamentary controls and that the reform of the Public Service may prove to be a failure.

Committee members will agree that this issue is extremely important and extremely complex. However, as I have said, we will have to insist on getting answers to our questions and our concerns. Mr. Desautels, I wonder whether you would like to add to my comments.

**Mr. Denis Desautels, f.c.a., (Auditor General of Canada):** Yes., Mr. Chairman. Thank you for this opportunity to reiterate the position of the office of the Auditor General.

As I said the other day, at this stage in the implementation of Public Service 2000 reform measures, we felt we should draw Parliament's attention to the urgent—and I stress the word urgent—need to clarify some perceptions on the importance of an adequate control framework and to correct the imbalance that seems to be developing.

The Auditor General's office has so far endorsed the principles of Public Service 2000, provided that adequate control and accountability mechanisms acceptable to the major players be implemented.

We would expect to receive a clear message from the government as soon as possible. First, we would like to see a settlement of the specific cases put forward, each of which is a case in point. In settling those, I think that many other issues can be dealt with. Second, I would expect to be given general guidelines on the place of controls in the new environment to be created under PS 2000.

Without such guidance, the success of PS 2000 could be compromised. Public employees are vulnerable in such situations. They lack firm guidelines to which they can refer in making day-to-day decisions. I think that we could end up with ambiguous situations and decisions that may be questionable from a legal viewpoint. As a result, the reform program to be implemented would lose credibility.

The Office of the Auditor General is ready to co-operate in the quest for a clear and practical position. We are prepared to comment on any proposals put forward by the office of the Auditor General or Treasury Board. We are also prepared to provide the committee with an update—say in six months time—indicating progress made in resolving the problems we have raised. I feel therefore there is a void that must be filled as quickly as possible.

[Text]

[Translation]

• 0915

In closing, I might add a further note that in my books barter transactions are real transactions and they must be accounted for properly in the accounts of Canada. I learned in Accounting 101 that barter transactions are real transactions and must be reflected in the books, so I think they cannot be hidden or they cannot be allowed to go underground. I think there are enough underground transactions going around in the country, and I think the government should be very careful about encouraging that kind of thing. I think we must show the right example. If barter is to be allowed—and that's a good question in itself—as a minimum, it has to be recorded properly.

**Le président:** Merci, monsieur Desautels.

Mr. Macdonald or Mr. Clark, do you want to make a statement? Mr. Clark.

**Mr. Ian D. Clark (Secretary, Treasury Board Secretariat):** Yes, Mr. Chairman. Since Mr. Macdonald has changed his plans this morning to come rapidly from the conference, I will allow him to catch his breath while I make a short statement.

I certainly agree with the chairman. This is a fundamental issue dealing with flexibilities and efficiency on the one hand and a parliamentary control framework on the other. It is not a problem that is unique to Canada; all democracies are struggling with this. We are very pleased to return today to continue the valuable discussion that began on Tuesday.

It goes without saying that the parliamentary control framework must be respected. An effective system of accountability to Parliament is essential in a democratic society, but it is equally imperative that an existing framework of ultimate ministerial accountability must be respected. A viable accountability system must be focused on the results that are achieved with the funds approved by Parliament, including the efficiency and effectiveness with which those results were produced. Such a system begins with the establishment of clear expectations about program results, and culminates in an accounting against those expectations after the fact. Input controls provide less assurance about the achievement of program objectives than does an accountability system that directly relates performance expectations to outcomes.

It is also important that the issue of managerial innovation on the part of public servants is placed in its proper context. The basic foundation of parliamentary control framework that must always be respected includes departmental specific legislation, the Financial Administration Act, appropriation acts and all other relevant legislation. The kind of innovation that is envisaged under Public Service 2000 should in no way undermine the parliamentary control

Pour conclure, j'ajouterais qu'à mon avis, les opérations de troc sont des transactions réelles et doivent être comptabilisées correctement dans les comptes publics du Canada. J'ai appris en comptabilité 101 que les trocs étaient de vraies transactions et devaient apparaître dans les livres. Je ne pense donc pas que nous puissions permettre qu'on les passe sous silence. Il y a déjà suffisamment de transactions clandestines au pays, le gouvernement devrait se garder d'appuyer ce genre de chose. Je pense qu'il nous faut donner le bon exemple. Si l'on permet le troc—une bonne question en soi—à tout le moins, il faut l'inscrire correctement.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Desautels.

Monsieur Macdonald ou monsieur Clark, avez-vous une déclaration? Monsieur Clark.

**M. Ian D. Clark (secrétaire, secrétariat du Conseil du Trésor):** Oui, monsieur le président. Puisque M. Macdonald a changé ses plans ce matin, ayant quitté rapidement une conférence pour se joindre à nous, je vais lui donner le temps de reprendre son souffle et c'est moi qui ferai la déclaration.

Je partage entièrement l'opinion du président. La question de la souplesse et de l'efficacité d'une part, et celle du cadre de contrôle parlementaire d'autre part sont certes des questions fondamentales. Le Canada n'est pas seul à faire face à ce problème; tous les régimes démocratiques y sont confrontés. Nous sommes très heureux de revenir aujourd'hui pour poursuivre la discussion que nous avons commencé mardi.

Il va sans dire que le cadre de contrôle parlementaire doit absolument être respecté. Un système efficace d'obligation de rendre compte au Parlement est essentiel dans un régime démocratique, mais il est tout aussi essentiel de respecter le cadre existant de responsabilité ministérielle. Un système viable de responsabilisation doit mettre l'accent sur les résultats obtenus au moyen des fonds attribués par le Parlement, entre autres sur l'efficacité et l'efficacé avec lesquels ces résultats ont été atteints. La première étape du système consiste à définir clairement les résultats auxquels on s'attend, et la dernière étape, à comparer après coup les résultats obtenus aux attentes initiales. Le contrôle des intrants ne permet pas de garantir l'obtention des résultats et l'atteinte des objectifs de programmes aussi efficacement qu'un système de responsabilisation qui permet de comparer directement les résultats attendus à ceux obtenus.

Il est important, aussi, de replacer dans son contexte toute la question de l'innovation en matière de gestion dans la fonction publique. Les fondements essentiels du cadre de contrôle parlementaire qui doivent être respectés en permanence comprennent notamment les lois organiques des ministères considérés, la Loi sur la gestion des finances publiques, les lois de crédits et toutes les autres dispositions législatives applicables. Le genre d'innovation envisagées par



[Texte]

framework. We would like to provide Public Service managers and front-line employees with the ability to make the best use of resources with which they are entrusted, to enable them to deliver their programs while at the same time respecting parliamentary control.

On Tuesday the subject of bartering came up on a number of occasions, and the Auditor General has just made reference to it. Although there is no explicit parliamentary authority for this kind of business transaction, we believe that this kind of mechanism might be useful under the right circumstances.

Let me also add that it is worth drawing a distinction between acting illegally and acting where there is currently no explicit parliamentary rule for a kind of business transaction. Acting illegally is to contravene a specific legal requirement. Acting when there is no clear rule, when there is uncertainty and conflicting legal opinion, is to act under uncertainty but not necessarily to break a rule. In the latter case, the rules are unclear and they do not directly apply to an action. It is this kind of an area, exactly as the Auditor General has been encouraging us, that we want to try to clarify.

But I would not like the record to stand that we believe that particular officials had acted illegally under the circumstances. There were conflicting legal opinions. They were doing their best under the circumstances. Our job in a central agency is to try to clarify the framework for them.

Obviously we have to discuss this with the Auditor General, with our legal advisers, but with respect to barter in particular, we feel that if the value of the goods or services traded were properly accounted for—as the Auditor General mentioned—as expenditures and non-tax revenues, and fully disclosed in the public accounts, there would be no violation of parliamentary control. Of course the value received by the department could not be credited against its appropriation unless it had specific net voting authority from Parliament.

Grâce à la mise en place des mécanismes administratifs tels les budgets de fonctionnement, les gestionnaires seront libres de modifier les composantes nécessaires à l'application de leurs programmes. Auparavant, le Conseil du Trésor contrôlait les ressources financières et les années-personnes des ministères. Ces contrôles entraînaient des distorsions dans l'utilisation des ressources par les ministères et ne sensibilisaient pas les gestionnaires aux coûts de fonctionnement dont ils sont responsables.

The real challenge to be faced is to examine the parliamentary control framework and to explore the opportunities for its improvement while at the same time supporting the objectives of Public Service 2000.

[Traduction]

Fonction publique 2000 ne devrait en aucun cas compromettre le cadre de contrôle parlementaire. Ce que nous aimerions faire, c'est de donner aux gestionnaires de la fonction publique et aux employés des points de service la possibilité d'utiliser au mieux les ressources qui leur sont confiées, pour leur permettre d'assurer l'exécution de leurs programmes tout en respectant le contrôle parlementaire.

Mardi dernier, la question du troc a été évoquée à plusieurs reprises, et le vérificateur général vient tout juste d'y faire allusion. Quoique ce genre d'opération n'était pas autorisée de façon express par le Parlement, nous pensons toutefois que ce mécanisme pourrait se révéler utile lorsque la situation s'y prête.

Permettez-moi de souligner qu'il faut faire la distinction entre des opérations commerciales qui seraient illégales et celles qu'aucun règlement parlementaire n'interdit explicitement. Dans le cas d'actes illégaux, il y a contravention à des exigences légales précises. En l'absence de règlements clairs, lorsqu'il y a incertitude et des opinions juridiques contradictoires, on se trouve à agir dans l'incertitude mais non nécessairement en contravention de règlement. Dans ce dernier cas, les règlements sont imprécis et ne portent pas directement sur les gestes posés. C'est justement dans ce domaine, comme nous y encourage le vérificateur général, que nous voulons tenter d'apporter des précisions.

Je ne voudrais pas que l'on pense qu'à notre avis, des fonctionnaires ont agi illégalement dans les circonstances. Les opinions juridiques divergent. Ils ont fait de leur mieux, dans les circonstances. Comme organisme central, nous avons la tâche de préciser le cadre, à leur intention.

Évidemment, il nous faudrait étudier la question avec le vérificateur général et nos conseillers juridiques, mais nous estimons que, si la valeur des biens ou des services est changée dans le cadre d'une opération de troc était convenablement comptabilisée—comme l'a mentionné le vérificateur général—dans les dépenses et les recettes non fiscales, et clairement divulguée dans les comptes publics, le principe du contrôle parlementaire ne serait pas enfreint. Bien entendu, la valeur des biens et services reçus par un ministère ne pourrait être ajoutée à ses crédits, sauf si le Parlement l'autorisait expressément à inscrire ces derniers pour leur montant net.

• 0920

Through the introduction of such administrative mechanisms as operating budgets, managers will be free to vary the mix of productive inputs that they use in delivering their programs. In the past, Treasury Board has exercised both financial and person-year controls over departmental resources. Such controls have resulted in inappropriate distortions in the use of resources within departments and have left managers insensitive to the organizational costs of their establishments.

Le vrai défi que nous avons à relever consiste à examiner le cadre de contrôle parlementaire et à étudier les améliorations qui peuvent lui être apportées, tout en appuyant les objectifs de FP2000.

## [Text]

Let me describe what we have asked a committee of assistant deputy ministers from within the government to look at during the next several months. Committee members are from the central agencies—Mr. Macdonald's and mine—and the line departments.

The committee would examine: (1) increases to vote thresholds and multi-year appropriations; (2) moving away from the somewhat unrealistic notion that all aspects of program performance can be reported, for all government programs, every year; they would look at the potential for cyclical parliamentary reviews that would take an in-depth look at the results generated by the so-called small "p" government programs; (3) the need to change the ways in which the government presents its spending plans to Parliament and to make these plans more transparent; this may involve more extensive changes in the form and content of the estimates; (4) introducing a shift in the meaning of the word "control", from controlling inputs to be able to demonstrate, in a credible and open fashion, that there is appropriate control, including agreement on where we are going and what is to be achieved; (5) the need to review controls to ensure they are cost-effective and that they reflect sound risk management principles; (6) rather than providing all parliamentarians with more information in hard copy form, making available to parliamentarians and to the general public, through electronic means, meaningful program performance information—this would go a long way to assuring that better accountability does not automatically translate into information overload for parliamentarians; (7) developing service standards that will show Canadians what level of service they can expect to receive and what it is costing to produce these services. This could in fact represent the first link in the accountability chain back to Parliament.

These are the kinds of ideas that groups of officials are examining, and clearly this committee is absolutely fundamental to their further consideration.

We too want to make progress. We welcome the opportunity to work with the Auditor General to develop more precise proposals that address these challenges. So we hope we would be in a position to return to you with some concrete ideas in the fall. We welcome the committee's clear support so that we can all work together to meet our objectives.

Finally, Mr. Chairman, you had asked at the end of the last meeting if we could seek to obtain copies of the Duxbury-Higgins study on the balancing of work and family. We now have the permission of the authors to table this. We could table it now, or, as a favour to the committee, have it translated and brought back. We are at your disposal.

## [Translation]

Nous avons déjà mis sur pied un comité de sous-ministres adjoints représentant les organismes centraux—celui de M. Macdonald et le mien—et les ministères d'exécution afin d'étudier précisément cette question au cours des mois à venir.

Le comité examine entre autre: (1) relever les seuils de crédits et les crédits pluriannuels; (2) s'éloigner du principe quelque peu irréaliste selon lequel on peut rendre compte chaque année de tous les aspects des résultats obtenus pour tous les programmes fédéraux, et étudier la possibilité d'examen parlementaires cycliques qui permettraient d'analyser en profondeur les résultats produits par les programmes gouvernementaux secondaires; (3) modifier la manière dont le gouvernement présente ses plans de dépenses au Parlement afin de les rendre plus transparents et pour ce faire, peut-être modifier le Budget des dépenses du point de vue de la forme et du fond; (4) modifier le sens du terme "contrôle", en accordant moins d'importance au contrôle des composantes et en s'attachant davantage à la capacité de démontrer de manière claire et transparente que des mesures de contrôle satisfaisantes sont en place et que nous nous entendons sur la direction à prendre et les résultats visés; (5) réexaminer les mécanismes de contrôle afin de s'assurer qu'ils sont économiques et s'inspirent de bons principes de gestion des risques; (6) au lieu de fournir à tous les parlementaires encore plus de renseignements sur support papier, mettre à leur disposition ainsi qu'à celle du grand public, par des moyens électroniques, des renseignements utiles sur le rendement des programmes. Cela permettrait dans une large mesure d'éviter qu'une meilleure obligation de rendre compte se traduise automatiquement par une surabondance d'information pour les parlementaires; et (7) élaborer des normes de service qui permettront aux Canadiens de savoir à quel niveau de service ils peuvent s'attendre et ce qu'il en coûte pour produire ces services. Cela pourrait, en fait, être la première étape du processus d'obligation de rendre compte qui aboutit au Parlement.

Voilà autant d'idées qui sont à l'étude en ce moment et votre comité est absolument essentiel à cet égard.

Nous voulons nous aussi réaliser des progrès et accueillerions favorablement la possibilité de collaborer avec le vérificateur général à l'élaboration de propositions plus précises en réponse à ces défis. Nous espérons être en mesure de revenir devant vous, l'automne prochain, avec quelques idées concrètes à vous exposer. Nous serions heureux que le comité nous manifeste clairement son appui afin que nous puissions tous travailler de concert à la réalisation de nos objectifs.

Enfin, monsieur le président, à la fin de la dernière réunion, vous aviez demandé si nous pouvions obtenir des copies de l'étude de Duxbury-Higgins sur l'équilibre entre le travail et la famille. Nous avons maintenant l'autorisation de ses auteurs de déposer ce document. Nous pouvons le faire maintenant ou nous pouvons, pour rendre service au comité, le faire traduire et vous le rapporter. Comme il vous plaira.



[Texte]

**The Chairman:** Maybe it would be appropriate, Mr. Clark, that you give it to the clerk and we will see, after our research staff and myself have had a look at it, whether we would want to spend the money required to translate it. I presume it is written in French and will be translated into English.

**Mr. Clark:** It is written in one of the two official languages, Mr. Chairman.

**The Chairman:** That was a good opening statement, I thought. Welcome, Mr. Macdonald.

**Mr. J.A. Macdonald (Comptroller General of Canada):** Thank you, Mr. Chairman. It is nice to be back.

**The Chairman:** You made a statement last Tuesday, Mr. Macdonald, about bartering, and I want to quote for you what you said:

I would like to see this committee, in a report, tell the government whether or not it is prepared to allow barter to be part of the accountability framework.

Is that not your job, to recommend ways and means and to recommend systems and some kind of a framework? If that is part of your job, why do you want the committee to do that?

**Mr. Macdonald:** Indeed, it is a part of my job, but ultimately I think we look to this committee to tell us whether or not the propositions we put forward are acceptable in the context of parliamentary control.

• 0925

Let me simply go on to say I agree with the Auditor General. In the opening statement Mr. Clark and I said that bartering can be captured and accounted for and should be, and as such can then be brought into the parliamentary control framework as a form of net voting, but that is just one example of a number of these innovative types of transactions that we would like to seek the views of this committee on as a representative of Parliament and its control over the executive.

**Mr. Whittaker (Okanagan—Similkameen—Merritt):** Mr. Macdonald, thank you for changing your schedule around to be here this morning.

In the Auditor General's report in 5.24 he talks about the changing of the organization's culture and motivating staff giving a conflicting message, and goes on to say in that clause that, on the one hand, we're talking about the control of Parliament over governmental organizations and then, on the other hand, the suggestions that public servants dismantle constraints, work around constraints, bypass or escape the system, and he talks about that undermining parliamentary control. How do you reconcile that with parliamentary control? Where are we going? Can we in fact tell public servants to work around the various constraints and at the same time tell them they have to work within the parliamentary control?

[Traduction]

**Le président:** Peut-être pourriez-vous, monsieur Clark, remettre le document à la greffière, et ensuite le personnel de recherche et moi-même déciderons, après l'avoir examiné, s'il vaut la peine de mettre l'argent pour le faire traduire. Je présume que le rapport est rédigé en français et qu'il faudrait le traduire en anglais.

**M. Clark:** Il est rédigé dans l'une des deux langues officielles, monsieur le président.

**Le président:** Vous nous avez fait un bon exposé, je pense. Je vous souhaite la bienvenue, monsieur Macdonald.

**M. J.A. Macdonald (contrôleur général du Canada):** Merci beaucoup, monsieur le président. Je suis heureux d'être ici encore une fois.

**Le président:** Monsieur Macdonald, mardi dernier, vous avez fait une déclaration au sujet du troc que j'aimerais maintenant vous citer:

J'aimerais que ce comité dise au gouvernement dans un rapport s'il est disposé à inclure le troc dans le cadre du contrôle parlementaire.

N'est-ce pas plutôt à vous qu'il revient de formuler des recommandations sur les moyens, sur les systèmes, sur le cadre? Et si cela relève de vos responsabilités, pourquoi voulez-vous que le comité le fasse?

**M. Macdonald:** Cela fait en effet partie de mes responsabilités, mais en dernière analyse, nous nous attendons à ce que ce comité nous dise si nos propositions sur le contrôle parlementaire sont ou non acceptables.

Je dirais simplement que je suis d'accord avec le vérificateur général. Dans notre déclaration préliminaire M. Clark et moi-même disons que les opérations de troc peuvent être convenablement comptabilisées, devraient l'être, et leur montant net inscrit au crédit dans le cadre du contrôle parlementaire mais que ce n'est qu'une parmi ces nombreuses innovations dont nous aimerions que votre comité qui surveille les activités de l'exécutif au nom du Parlement nous dise ce qu'il en pense.

**M. Whittaker (Okanagan—Similkameen—Merritt):** Monsieur Macdonald, je vous remercie d'avoir modifié votre emploi du temps pour vous libérer et pouvoir venir à notre réunion de ce matin.

Au chapitre 5.24 de son rapport le vérificateur général critique les messages contradictoires contenus dans certains documents sur le changement de culture de l'organisation et la motivation des employés. Alors que nous parlons de la nécessité du contrôle parlementaire les auteurs de ces documents suggèrent aux fonctionnaires d'éliminer les obstacles ou de contourner les contraintes ou bien de contourner ou d'éviter le système. Le vérificateur général rappelle alors que ces suggestions ne devraient pas être suivies de manière à saper le contrôle parlementaire. Comment conciliez-vous ces suggestions avec le contrôle parlementaire? Où allons-nous? Pouvons-nous à la fois encourager les fonctionnaires à contourner les diverses contraintes et leur rappeler de ne pas oublier les exigences du contrôle parlementaire?

[Text]

**Mr. Macdonald:** Mr. Whittaker, I do believe we can. We must. I think the messages that came out of PS 2000 were designed to attract the attention of the public servants, but the reference to dismantling controls referred to the thicket of administrative controls that we ourselves had created. Really, the idea was to go for the essential controls, of which parliamentary control is the key element, and retain those, but get rid of the administrative annoyances that were constraining line managers from doing their jobs, unrealistic levels of delegation that forced them to go back to a higher level of authority to make a small purchase that could be done locally and that introduced a time delay and adversely affected the efficiency.

I think what happened and what the Auditor General is pointing out is that while we are exhorting people to dismantle controls that don't make sense, it's not a one-way street. It's not for a line manager individually to decide whether he or she chooses to obey a particular control or not, and the message that we have been putting out in departments, and departments themselves are passing along to the line managers, is yes, by all means let's get rid of the useless controls, but it's not a one-on-one decision of each line manager, and in the course of doing that we must retain financial management control. That's the job of every line manager, to stay in control, and the challenge is going to be how can you be innovative and still stay in control. I think what the Auditor General is saying here is look, while you're telling people to be innovative and creative, let's not get out of control, and that's certainly an admonition to which we ascribe completely.

**Mr. Whittaker:** So what you're saying is that you're talking about getting around the controls within the departments as opposed to the controls of Parliament over the departments?

**Mr. Macdonald:** As I said, yes, we were trying to deal with the controls that really had nothing to do with the fundamentals of Parliament's control and the budget, and the budget objectives, and the way in which public funds are managed and spent. It had more to do with the level of contracting authority and the personnel policies and the various policies regarding all sorts of things that really were ancillary to the fundamental control but which were controlling each individual transaction: How much money can I spend locally to buy something to support my operation before I have to go back and ask someone else to buy it for me? We didn't have enough local purchasing authority out there.

• 0930

That was a control we put on ourselves. The Auditor General didn't ask us to do it; Parliament didn't ask us to do it. It is something we had done from an era when it was felt important to restrict the capacity of a line manager to make that sort of decision. We were saying if we don't give the line managers more discretion in some of those areas then we're not going to get the most efficient program delivery. So it was a general exhortation to cast off some of those things.

[Translation]

**M. Macdonald:** Monsieur Whittaker, je crois que c'est possible et que nous le devons. Les messages contenus dans FP 2000 avaient pour but d'attirer l'attention des fonctionnaires mais la référence à l'élimination des obstacles concernait la jungle de contrôles administratifs que nous avions nous-même créé. L'objectif en réalité était de retenir les contrôles essentiels dont le contrôle parlementaire est l'élément clé et de se débarrasser des nuisances administratives gênant les gestionnaires dans leur travail, car les contraintes hiérarchiques aberrantes imposant un passage obligé par l'échelon supérieur pour le moindre petit achat et multipliant ainsi les délais contribuent à l'inefficacité.

Tout en exhortant notre personnel à éliminer les contrôles inutiles, nous lui rappelons comme le vérificateur général qu'il y a un ensemble de règles à suivre. Ce n'est pas au directeur ou à la directrice de service de décider individuellement de respecter ou de ne pas respecter un contrôle particulier, et le message que nous avons envoyé au ministère, et que les ministères transmettent eux-mêmes aux directeurs de service, est le suivant: N'hésitez pas à vous débarrasser des contrôles inutiles mais n'oubliez pas que vous n'êtes pas seul et que le contrôle de la gestion financière doit être préservée. Le défi pour ces directeurs de service est de continuer à exercer ce contrôle, puisqu'ils en ont la responsabilité, tout en faisant preuve d'innovation. Je crois que le vérificateur général loue l'innovation et la créativité de nos fonctionnaires mais dans les limites d'un cadre de contrôle. Nous souscrivons entièrement à cet avertissement.

**M. Whittaker:** Il s'agit donc d'une élimination des contrôles inutiles dans les ministères et non pas du contrôle parlementaire exercé sur les ministères?

**M. Macdonald:** Oui. Comme je l'ai dit, notre objectif était les contrôles qui n'avaient en réalité rien à voir avec le contrôle parlementaire et le budget, les objectifs budgétaires et la manière dont les deniers publics sont gérés et dépensés. Il s'agissait plus de problèmes de délégation de pouvoirs, de politique du personnel et de politique générale concernant tout sorte de choses corrolaires au contrôle fondamental et contrôlant chaque opération individuelle du genre: Pendant combien de temps mon budget de dépenses me permettra-t-il de faire tourner mon service avant de devoir envoyer demander à quelqu'un d'autre d'acheter les ressources dont nous avons besoin? La marge de manoeuvre des directeurs locaux était beaucoup trop limitée.

C'était un contrôle que nous nous étions imposé nous-mêmes. Le vérificateur général ne nous l'avait pas demandé; le Parlement ne nous l'avait pas demandé. Cette décision avait été prise à une époque où il semblait important de limiter les pouvoirs décisionnels des directeurs de service. Nous disions qu'à moins d'accorder une plus grande marge de manoeuvre à ces directeurs dans certains de ces domaines l'efficacité de ces services en pâtira. Nous avons donc encouragé d'une manière générale l'élimination de certains de ces obstacles.



*[Texte]*

In a sense, we might have oversold the message a bit in the initial stages. The analogy I like to use is that it's like a large rock sitting in a depression. You really have to put a stick of dynamite underneath it and get it up out of the depression. Once it's out, then it will roll fairly easily.

In a sense, in the initial stages of PS 2000 there were some rallying cries to cast off this mantle of control and get on with the job. I think some people misinterpreted that message, and our responsibility was to go around and say: fine, get rid of the unnecessary ancillary controls; do not lose the fundamental controls.

**Mr. Whittaker:** With the concept of multi-year appropriations that you talked about as a possible way of improving efficiency and effectiveness of government programs in mind, I wonder if you could enlighten us as to where you are going with multi-year appropriations. One of the things we have all seen, not only within government but also within any corporation with departments, is that when you are working to a year-end and a budget, of course you have a tendency to spend like mad at the end of your year-end in order to make sure you spend up to what you want and you add 10% or 15% to your budget at the end of it. Is this going to get away from that?

**Mr. Macdonald:** I was on the task force that basically made those recommendations. I guess the problem we were addressing is the one you identified, although I wouldn't characterize it quite the way you did.

As a responsibility centre manager, someone delivering services, you do that 365 days a year, continuously. It doesn't radically change at midnight on March 31. Yet in our parliamentary control system, where appropriations are granted annually, we introduce, onto what is basically a continuous process of program delivery and management, this knife that falls down and says that as of midnight on March 31, those funds that are unexpended are gone.

Our experience has been that managers don't rush out and squander that money. What they try to do, though, because they don't really have enough money, by and large, to deliver the services they have to, is buy in advance things that they know they are going to need.

In fact, there was an audit a number of years ago by Mr. Desautels' predecessor that had a look at this area and concluded that the lapsing at the year-end introduced bad cash management in the sense that things were bought in advance of need, but in fact by and large it wasn't wasteful spending.

A number of propositions came out of the task force. One was to have a look at whether or not multi-year appropriations would solve the problem; in other words, appropriate funds for three years rather than for one. Frankly, I just don't know. In some jurisdictions they have multi-year appropriations for capital votes.

*[Traduction]*

Il est possible qu'au départ nous ayons fait un peu d'excès de zèle. J'aime beaucoup citer l'analogie du gros rocher coincé dans une faille. Pour le faire sortir je crois que la seule solution c'est un bâton de dynamite. Ensuite, il roule tout seul.

Au premier temps de FP 2000 beaucoup ont clamé à cor et à cri la nécessité d'éliminer ce carcan de contrôle pour faire du bon travail. Je crois que certains ont mal compris ce message et il a fallu rectifier le tir en disant: Débarrassez-vous des contrôles inutiles, d'accord, mais ne touchez surtout pas aux contrôles fondamentaux.

**M. Whittaker:** Pourriez-vous nous dire où en est ce concept de crédits pluriannuels qui selon vous devrait permettre d'améliorer l'efficacité des programmes du gouvernement? Nous avons tous constaté, non seulement dans le gouvernement mais aussi dans le secteur privé, que la technique du budget annuel incite à dépenser n'importe comment tout ce qui reste à la fin de l'exercice pour être certain d'obtenir 10 ou 15 p. 100 de rallonge l'année suivante. Va-t-on en finir avec cette pratique?

**M. Macdonald:** J'étais membre du groupe d'étude qui est pour l'essentiel responsable de ces recommandations. Le problème que nous voulons régler était celui que vous venez de décrire, mais d'une manière qui ne serait peut-être pas tout à fait la mienne.

Quand on est responsable d'un service, on en est responsable 365 jours par an. Tout ne change pas radicalement le 31 mars à minuit. Pourtant dans notre système de contrôle parlementaire où les crédits sont accordés annuellement, nous introduisons dans ce processus de prestation et de gestion de services qui pour l'essentiel est continu, ce couperet qui tombe le 31 mars à minuit et qui fait que ce qui n'a pas été dépensé à cette date et à cette heure ne peut plus l'être.

L'expérience nous montre que les gestionnaires ne s'empres-sent pas de gaspiller cet argent. Cependant, comme ils non jamais vraiment toutes les ressources nécessaires pour offrir leurs services, ils anticipent sur leurs dépenses de l'année suivante.

En fait, un prédécesseur de M. Desautels a fait il y a un certain nombre d'années une vérification portant sur cette question et en a conclu que la radiation des crédits à la fin de l'année provoquait une gestion douteuse des ressources dans la mesure où certaines choses étaient achetées avant que le besoin ne s'en fasse sentir mais que d'une manière générale il n'y avait pas de gaspillage.

Le groupe d'étude a fait un certain nombre de propositions. L'une d'entre elle consistait à déterminer si les crédits pluriannuels pourraient être la solution au problème, en d'autres termes, affecter des crédits sur trois ans plutôt que sur un an. En toute honnêteté, je ne sais pas du tout. Certaines juridictions ont adopté la technique des crédits pluriannuels pour les budgets d'immobilisation.

[Text]

Another possibility would be to provide a cyclical part III, where every three years you would get a full-blown part III with results and everything, but continue the annual process of appropriation.

Another suggestion was to provide a 2% carry-over on your operating budget so you knew that if you were close to the line you could still carry over 2% of your last year's budget into the current year and therefore wouldn't have to go out and buy the things you knew you were going to need in April because you had the money in March.

So all these things were designed to loosen somewhat this link between the annual appropriation cycle that Parliament rightly imposes on us and at the same time recognize the fact that the managers are managing in a continuous environment.

We're not wedded to any of these particular propositions. Frankly, I don't know if multi-year appropriations make sense. It might make it worse at the end of the second or third year, if you went for that period, but we thought it would certainly be worth a look.

**Mr. Whittaker:** I wonder if the Auditor General might comment on multi-year expropriations for us?

**Mr. Desautels:** Some organizations have succeeded in implementing that in a successful way. As you know, I am responsible for the audit of certain United Nations entities, and some of them are in fact on a multi-year appropriation basis. Some of them have a biennial budget and others have a triennial budget. It seems to work for that kind of organization.

• 0935

So if the principles of good financial management are properly observed, they can work in a multi-annual type of appropriation. I don't think it changes anything fundamental to proper financial management of an organization. It's an avenue we think has some merit and could be explored.

**Mr. Whittaker:** One of the things I'm concerned about in looking at budgeting is we often penalize those who do a good job in using their resources where they make cut-backs over maybe a one or two-year period but in the third year they need either capital expenditures or added operating expenditures or whatever, and because of the fact that they've been able to do with less for a couple of years we have a tendency to use the last year's budget figures for what they expended and say, you obviously have used that amount for two years, you don't need more this year. The penalty system seems to kick in in our budgeting process. At least that's my experience in looking at a number of things. Would multi-year expropriations get away from what I see as a penalty for those who manage their resources well?

**Mr. Desautels:** It could do that. But it's not the only way of doing it. One of the propositions I understand are being studied is the ability to carry forward a certain portion of a vote to another year. That has some merit as well, provided, again, there is a clear set of rules around how that is done. By allowing portions of a vote to be carried forward in very clear circumstances, you could get away from the situation where you're penalizing good managers and you

[Translation]

Une autre possibilité serait une partie III cyclique où tous les trois ans on aurait une partie III complète avec tous les résultats mais les affectations de crédits resteraient annuels.

Une autre suggestion envisageait un report de 2 p. 100 du budget d'exploitation si bien qu'en fin d'exercice on pourrait toujours avoir la possibilité de reporter 2 p. 100 du budget actuel sur le suivant et donc de ne pas avoir à acheter dès maintenant avec l'argent de mars les choses nécessaires en avril.

Toutes ces propositions avaient donc pour but de relâcher quelque peu ce lien entre le cycle des affectations annuelles que le Parlement nous impose à juste titre tout en reconnaissant que les gestionnaires gèrent dans un environnement continu.

Aucune de ces propositions n'a notre faveur particulière. Honnêtement, je ne sais si ces crédits pluriannuels sont une bonne idée. La situation pourrait être pire à la fin de la deuxième ou de la troisième année, si c'est la période choisie, mais nous avons pensé qu'il serait certainement bon de se pencher sur la question.

**M. Whittaker:** Peut-on demander au vérificateur général ce qu'il pense des crédits pluriannuels?

**M. Desautels:** Certains organismes ont adopté cette technique avec succès. Comme vous le savez, je suis responsable de la vérification de certaines agences des Nations Unies et certaines fonctionnent sur la base de crédits pluriannuels. Certaines ont un budget bi-annuel et d'autres un budget tri-annuel. Cela semble marcher pour ce genre d'organisation.

Si les principes de la bonne gestion financière sont correctement observés, elles peuvent fonctionner sur un budget de type pluriannuel. Je ne pense pas que cela change quoi que ce soit de fondamental à la bonne gestion financière d'un organisme. C'est une solution qui nous semble avoir du mérite qui vaudrait la peine d'être étudiée.

**M. Whittaker:** Une des choses qui me chiffonne dans ce domaine c'est que souvent nous pénalisons le bon travail de ceux qui optimisent leurs ressources, qui réduisent leurs dépenses pendant un an, pendant deux ans et qui la troisième année, alors qu'ils ont besoin de fonds d'immobilisation ou d'exploitation supplémentaires, peu importe, du fait qu'ils ont réduit leurs exigences pendant un an ou deux se voient répondre sur la base de ces derniers budgets que de toute évidence ils ne peuvent avoir besoin de plus pour la nouvelle année. Ce système de pénalisation semble s'appliquer à notre processus budgétaire. C'est tout du moins la leçon que je tire de mon étude d'un certain nombre de choses. Est-ce que ces crédits pluriannuels mettraient un terme à cette pénalisation des bons gestionnaires?

**M. Desautels:** C'est possible, mais ce n'est pas la seule méthode. Une des propositions actuellement à l'étude, je crois, est la possibilité de reporter une certaine partie d'un crédit sur une autre année. C'est aussi intéressant, à condition, encore une fois, de l'accompagner de règles de procédure très claires. En autorisant dans des circonstances clairement définies le report d'une partie d'un crédit, on pourrait éviter cette pénalisation des bons gestionnaires et



[Texte]

could avoid some of the bad practices the usual March 31 spending spree has caused. If that is well done, it could be of benefit to the taxpayer.

**Mr. Whittaker:** Is this what you refer to in 5.60, on “vote-netting”? If so, perhaps the Comptroller General can comment on vote-netting, how it is used, and how he perceives it being used within the system.

**Mr. Desautels:** I'd like to start answering this by saying no, it's not the same thing as what we refer to as “vote-netting” in our chapter. But for the second part, I'll let Mr. Macdonald answer.

**Mr. Macdonald:** Mr. Whittaker, vote-netting is a mechanism whereby departments delivering services to the public that vary can respond to changes in demand. If you have a fixed budget and you undertake a dramatic change in the level of service and you do not have vote-netting authority, whatever revenues you generate from that service go directly into the Consolidated Revenue Fund. To the extent that you require additional money to provide that service, it has to be acquired through supplementary estimates. That goes through the program branch of the Treasury Board Secretariat for review.

Under vote-netting authority, which can be granted through an appropriation act, in carefully defined circumstances the department can take the revenues it earns in the provision of that service and re-spend them directly in the provision of that service. That allows you to operate in somewhat more of a commercial manner. If you have a sudden increase in the volume of clients, then the revenues you derive from that can offset the costs of providing that service to that clientele. The way in which we ensure parliamentary control is maintained is we disclose both the gross amount of the revenues and expenditures and the net amount, and the department must come to the Treasury Board to establish that the application of that particular mechanism is appropriate to the circumstances.

**The Chairman:** I want to get back to that multi-year appropriation concept. Won't that reduce Parliament's accountability? You were very cautious in saying it's been the practice in some jurisdictions, but for capital expenditures only, not for operational ones. Would this work for operations on a multi-year? How would Parliament control that?

**Mr. Macdonald:** Mr. Chairman, although you would have a budget for three years, you would have to be quite explicit as to what you hope to achieve during that three-year period; and you would have to provide annual reporting to Parliament on the utilization of that authority. I'm not saying that a department would basically disappear from view for three years. That wouldn't be the case. Clearly, we would have to provide an annual accountability of what was done with that particular appropriation.

[Traduction]

éviter certaines de ces folles dépenses provoquées par l'arrivée du 31 mars. Si c'est bien fait, les contribuables pourraient y trouver leur compte.

**M. Whittaker:** Est-ce à quoi vous faites allusion au 5.60, lorsque vous parlez de «crédits nets»? Dans l'affirmative, le contrôleur général pourrait peut-être nous dire un mot sur cette technique des crédits nets, comment elle est utilisée, et comment il perçoit son utilisation dans le système.

**M. Desautels:** Permettez-moi de vous dire tout de suite: Non, ce n'est pas la même chose que la technique des «crédits nets» dont nous parlons dans notre chapitre. Pour la deuxième partie, je laisse le soin à M. Macdonald de vous répondre.

**M. Macdonald:** Monsieur Whittaker, la technique des crédits nets permet au ministère qui offre des services différents au public de suivre l'évolution de la demande. Si le service que vous offrez connaît tout d'un coup un succès accru, en cas de budget fixe et sans autorisation de crédits nets toutes les recettes que vous percevez sont directement versées au trésor public. Si vous avez besoin de ressources supplémentaires pour offrir ce service, il vous en faut faire la demande par le biais d'un budget supplémentaire. Cette demande est alors étudiée par la direction des programmes du secrétariat du Conseil du Trésor.

L'utilisation des crédits nets qui peut être accordée par une loi d'affectation de crédits permet au ministère dans des circonstances soigneusement définies de percevoir les recettes de ce services et de les réinvestir directement dans la gestion de ce même service. Cela vous permet de fonctionner sur une base un peu plus commerciale. En cas d'augmentation soudaine du volume de clients, les recettes perçues peuvent permettre de financer le coût de prestation de ce service. Le contrôle parlementaire est maintenu en divulguant à la fois le montant brut des recettes et des dépenses et le montant net, et le ministère doit démontrer au Conseil du Trésor que l'utilisation de cet instrument particulier est approprié dans les circonstances.

**Le président:** Ce concept de crédits pluriannuels m'intéresse. Est-ce que cela ne limite pas le contrôle parlementaire? Vous avez bien fait attention de dire que c'est la pratique dans certaines juridictions mais seulement pour les dépenses en immobilisation et pas pour les dépenses d'exploitation. Les budgets d'exploitation pluriannuels posent-ils un problème? Comment le Parlement exercerait-il son contrôle?

**M. Macdonald:** Monsieur le président, bien qu'ayant un budget pour trois ans, il vous faudrait être très explicite quant à vos objectifs pendant cette période de trois ans; et il vous faudrait chaque année fournir un rapport au Parlement sur l'utilisation de ce budget. Le ministère concerné n'échapperait pas à tout contrôle pendant trois ans. Pas du tout. Chaque année il lui faudrait justifier ces dépenses.

[Text]

The thought behind it was to try to decouple us from the rigidities of the annual process. It could be that a multi-year appropriation might be one mechanism to do it. But it's only one. And quite frankly, Mr. Chairman, we don't know; it may create, as I said earlier, an even more pronounced problem in the third year of, say, a three-year appropriation. It may not. It is something we would like to look at.

**Le président:** D'accord. Monsieur Larrivée, à vous.

**M. Larrivée (Joliette):** Merci, monsieur le président.

Monsieur Desautels, dans vos commentaires au début de la réunion, vous avez indiqué qu'il y avait un besoin urgent de changements. J'ai peut-être mal compris, mais il me semble qu'on généralise des corps isolés dans le système. Là, on s'adresse aux pêcheries. On l'a mentionné dans des réunions précédentes, c'est peut-être un domaine un peu différent: ce sont des gens qui ont beaucoup d'initiative. Pour les pêches, ce ne sont tout de même pas des cas qui se répètent à travers le pays et vous voyez là une urgence de modifier tout le fonctionnement. Qu'en pensez-vous?

**M. Desautels:** Monsieur le président, je crois qu'à l'heure actuelle, il y a un certain vide. Je n'appellerais pas nécessairement cela un vide juridique mais il y a un certain vide sur le plan des directives qui sont données aux fonctionnaires. Et je dirais même qu'il y a certaines contradictions dans les messages qui ont été donnés aux fonctionnaires au cours de la dernière année. C'est pour cela que je parle d'urgence à ajuster le tir.

Les cas que nous avons présentés dans notre rapport peuvent sembler des cas isolés; quant à moi, je les appelle plutôt des cas-types. Nous n'en avons pas fait la preuve, nécessairement, mais nous sommes en mesure de penser que ce genre de situation existe dans d'autres ministères. Nous avons fait certains sondages rapides pour confirmer cette impression et, effectivement, il y a des situations semblables dans d'autres ministères.

Mais le point le plus important, selon moi, c'est que dans un environnement comme celui qu'on veut créer avec Fonction publique 2000, c'est-à-dire avec décentralisation et simplification, il faut s'assurer qu'on ne lance pas le mauvais message et qu'on dise, tout d'un coup, que les contrôles ne sont plus importants.

Je pense qu'il est urgent d'ajuster le tir à ce niveau-là. Dans une autre étude que nous réalisons, nous avons eu des contacts avec certaines grandes sociétés qui ont fait la même chose que ce que tente de faire la même chose que tente de faire Fonction publique 2000. Le message qu'ils nous transmettent tous est que, effectivement, on peut déplacer les contrôles du centre vers les gens qui sont plus près de la clientèle, mais les contrôles doivent demeurer en place; qu'on doit quand même préserver les contrôles; que l'importance des contrôles ne diminue pas même dans un régime de décentralisation.

Et j'irais même un peu plus loin. Il y a des organismes du gouvernement fédéral qu'on peut citer comme modèles. Ils ont passé à travers une phase de décentralisation et ont déplacé les contrôles d'Ottawa vers les régions. Ils l'ont fait

[Translation]

L'idée était de nous libérer des rigidités de la procédure annuelle. L'affectation de crédits pluriannuels pourrait être une solution. Mais ce n'est pas la seule. Et en toute franchise, monsieur le président, nous ne savons pas; comme je l'ai dit tout à l'heure, cela pourrait provoquer un problème encore plus prononcé à la fin de la troisième année s'agissant d'une affectation de trois années. Ce n'est pas sûr. Nous aimerions étudier la question.

**The Chairman:** Fine. Mr. Larrivée, you have the floor.

**Mr. Larrivée (Joliette):** Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Desautels, in your opening comments, you stated that there was an urgent need for change. I may have misunderstood, but it seems to me that we are generalizing from a number of isolated cases in the system. We were talking of fisheries. As was mentioned in previous meetings, it may be a somewhat different area; these people do not lack initiative. In the case of fisheries, these things are not happening across the country and yet you think there is an urgent need to change the whole system. Can you comment?

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, I think that right now there is a vacuum. I would not necessarily describe it as a legal vacuum but there is a vacuum in the guidelines given to public servants. I would even say that there are contradictions in the messages given to public servants last year. That is why I say it is urgent to review our approach to this matter.

The cases that we present in our report may seem isolated ones; I would say they were cases in point. We have not necessarily proven this but we have reason to believe that that kind of situation exists in other departments. We conducted a number of polls quickly to confirm that impression and indeed there are similar situations in other departments.

But, in my view, most important point is that in an environment such as the one contemplated with PS 2000, namely a decentralized and streamlined environment, we must make sure that we are not sending the wrong message or that we are suddenly saying that controls are no longer important.

I think it is urgent to review our approach in this respect. In another study under way, we talked to some major companies which did the same thing as PS 2000 is trying. Their message is that indeed you can shift the central controls to the people closer to their clients, but the controls must remain in place; the controls must be maintained; the importance of controls is not reduced even in a decentralized system.

I would even go a bit further. Some federal government agencies can be quoted as models. They have gone through a phase of decentralization and have transferred controls from Ottawa to the regions. They did so in a very careful way



[Texte]

de façon très rigoureuse, sans laisser tomber les contrôles. Un des organismes que j'ai en tête s'attend à une conformité à 100 p. 100 aux contrôles qu'ils ont gardés en place et qu'ils ont délégués vers les régions.

• 0945

Mon message, c'est qu'il faut plus ajuster le tir quant à l'importance des contrôles dans un régime où on peut décentraliser vers les régions.

**M. Larrivée:** Vous donnez un exemple sans le mentionner; est-ce parce que c'est embêtant de le mentionner?

**M. Desautels:** Non, ce n'est pas embêtant de le mentionner parce que c'est un bon exemple. C'est le Service correctionnel du Canada que j'ai visité dernièrement et qui peut servir de modèle pour d'autres ministères du gouvernement fédéral. Personnellement, j'ai été très impressionné par leur approche et je pense que c'est ce que tout le monde devrait faire.

**M. Larrivée:** Vous avez aussi mentionné dans vos commentaires qu'on devrait s'organiser immédiatement pour la résolution des cas que vous avez soulevés. Par contre, on parle du troc dans la présentation de M. Clark. On semble appuyer cette démarche et on semble même dire qu'on va en discuter avec le vérificateur général parce que ça devrait continuer, que ça devrait être utilisé dans certains cas. J'aimerais avoir vos commentaires là-dessus.

**Le président:** Monsieur Clark, voulez-vous répondre?

**M. Clark:** Oui, monsieur le président.

As I mentioned, we are working with the department and working with the Auditor General to try to get some better rules in place. The department is responding. They now have a plan to bring both aspects within the agreed parliamentary control framework. This will involve changing regulations under the Fisheries Act, changing the accounting mechanisms. This is in place. Within a year or so, I anticipate this will be completely kosher according to what is understood to be the parliamentary control framework.

We are saying barter looks like a sensible thing to do in the circumstances, as long as it is properly accounted for; and we are putting in place the mechanisms for properly accounting for it.

**M. Larrivée:** Est-ce que monsieur le vérificateur général est d'accord avec cette démarche?

**M. Desautels:** Plus je discute ou je parle de la question du troc, moins je l'aime, au fond, et plus je pense qu'il devrait être utilisé seulement dans des cas rares, plutôt exceptionnels, et dans des cas où les sommes en jeu sont relativement peu importantes.

J'associe souvent le troc—peut-être un peu à tort—au désir de faire des transactions qui ne paraissent nulle part, que je pourrais qualifier de clandestines. C'est pour cela qu'au moins, si on doit permettre le troc dans certains cas, je m'attendrais à ce que les transactions soient inscrites dans les comptes publics, ce qui permettrait aux parlementaires de les voir.

**M. Larrivée:** Oui.

**M. Macdonald:** Monsieur le président, monsieur Larrivée, je ne crois pas que les gestionnaires veulent cacher leurs transactions. Je crois plutôt qu'ils essaient de donner le meilleur service possible avec le budget qui leur est

[Traduction]

without dropping controls. One of the agencies I have in mind expects 100 per cent compliance with the controls maintained but delegated to the regions.

My message is that we need to review our approach to the importance of controls in a system which allows for decentralization to the regions.

**Mr. Larrivée:** You suggest an example but you don't identify it. Is it because you are reluctant to do so?

**Mr. Desautels:** No. I have no problem identifying it as it is a good example. It is the Correctional Service of Canada which I visited recently and which could be used as a model for other federal departments. I was very impressed with their approach and I believe that it should be followed by all departments.

**Mr. Larrivée:** You also mentioned in your comments that immediate steps should be taken to deal with the issues that you raised. However, Mr. Clark's presentation mentions barter. There appears to be some support for such an approach and it may even be discussed with the Auditor general as it should be used in certain situations. I would like to hear your comments on this.

**The Chairman:** Mr. Clark, would you like to answer?

**Mr. Clark:** Yes, Mr. Chairman.

Comme je vous l'ai dit, nous travaillons avec le ministère et avec le vérificateur général à essayer d'améliorer les règles. Le ministère réagit bien. Il a maintenant un plan visant à soumettre les deux aspects au cadre de contrôle parlementaire convenu. Il va falloir pour cela modifier le règlement de la Loi sur les pêches, modifier les mécanismes de comptabilité. Tout cela se met en place, et je pense que d'ici un an la situation sera parfaitement conforme au cadre de contrôle parlementaire.

Nous estimons que le troc est une solution raisonnable en l'occurrence, à condition qu'il soit correctement justifié; et nous mettons justement en place un mécanisme en ce sens.

**Mr. Larrivée:** Does the Auditor general agree with that approach?

**Mr. Desautels:** The more I talk about barter, the less I like that idea basically, and the more I think it should be used only in rare and somewhat exceptional situations when the amounts involved are relatively small.

I tend to view barter, and I may be wrong, as an attempt to carry out transactions that will appear nowhere, sort of underground transactions. For that reason at least, if barter is to be allowed in some cases, I would expect those transactions to appear in the public accounts, so that parliamentarians could take a look at them.

**Mr. Larrivée:** Yes.

**Mr. Macdonald:** Mr. Chairman, Mr. Larrivée, I do not think managers wish to hide their transactions. I think rather that they are trying to provide the best possible service within their allotted budget. In such a case, I believe we may

[Text]

disponible. Dans ce cas-là, je pense qu'on peut encourager cette espèce de transaction qu'est le troc. Mais je suis entièrement d'accord avec le vérificateur général sur l'idée qu'il faut que le Parlement ait une comptabilisation du montant correspondant à cette transaction.

**M. Larrivée:** Monsieur le vérificateur général, dans l'élaboration des changements de Fonction publique 2000, est-ce que vous faites partie du processus? Est-ce qu'on vous consulte pour s'assurer que les principes qui sont mis en place, les changements qui sont apportés vont être conformes aux bons principes de gestion de base?

**Le président:** Monsieur Desautels, à vous.

• 0950

**M. Desautels:** Monsieur le président, monsieur Larrivée, nous sommes consultés de temps à autre sur les mesures qui sont prises pour mettre en place Fonction publique 2000. J'ai dit à plusieurs reprises que je me proposais d'agir comme la conscience de Fonction publique 2000. Nous sommes donc un critique éveillé de ce qui est fait sous l'égide de Fonction publique 2000, tout en appuyant les principes de base. Nous allons donc continuer à jouer ce rôle.

En même temps, nous sommes toujours disponibles pour fournir certaines réactions à des propositions concrètes qu'on veut mettre en place dans le programme Fonction publique 2000. Nous l'avons fait lorsqu'on nous a demandé notre opinion; nous sommes prêts à continuer à le faire.

**Le président:** Avez-vous une dernière question? On est tellement tolérants ici.

**M. Larrivée:** J'y reviendrai parce que ce sera probablement une question qui va donner lieu à un débat.

**Le président:** Non, non, on est ici pour ça, envoyez fort.

**M. Larrivée:** C'est parce que le président a touché l'aspect des économies à l'intérieur des ministères, économies qui pourraient être réutilisées pour inciter les fonctionnaires à bien administrer. Je trouve extrêmement dangereux qu'à partir de ce principe, ce soit les fonctionnaires qui, finalement, décident de l'application des budgets. Parce qu'on pourrait facilement dire qu'on aime mieux mettre telle chose de ce côté-là, investir ou changer, modifier notre ministère d'une certaine manière, autrement dit, jouer à l'intérieur du budget à volonté.

**Le président:** Monsieur Clark, avez-vous un commentaire là-dessus?

**M. Clark:** Oui, certainement. Je crois que pour les modifications importantes, il serait très important d'avoir l'approbation de son ministre. Les fonctionnaires ne peuvent pas agir comme des dictateurs; ils doivent avoir l'approbation de leur ministre et le ministre l'approbation du Parlement, naturellement.

**M. Larrivée:** Je comprends bien, mais vous comprenez aussi que, dans l'application des programmes ce sont les fonctionnaires qui vont faire l'évaluation des cas. Mais prenez par exemple les subventions qu'on peut donner à l'industrie: si les fonctionnaires aiment mieux investir dans certains domaines, on pourra facilement jouer.

[Translation]

support that kind of transaction called barter. But I do agree with the Auditor General that the amount of the transactions should be reported and accounted for.

**Mr. Larrivée:** Mr. Auditor General, are you part of the process of designing the changes in Public service 2000? Have you been consulted to make sure that the principles and the changes that are being implemented will be in accordance with sound basic management principles?

**The Chairman:** Mr. Desautels, you have the floor.

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, Mr. Larrivée, we are consulted from time to time on steps taken for the implementation of Public Service 2000. I have said on several occasions that I intended to act as the conscience of Public Service 2000. We are closely monitoring what is being done under the auspices of Public Service 2000, while supporting the basic principles. We will continue to play that role.

At the same time, we are always willing to provide our reaction to specific steps considered for the implementation of Public Service 2000. We did so when we were asked for our opinion, and we are still willing to do so.

**The Chairman:** Do you have a last question? We are such tolerant people here.

**Mr. Larrivée:** I will come back to it later as my question will probably lead us into a debate.

**The Chairman:** No, no, that is what we are here for, go ahead and shoot.

**Mr. Larrivée:** It is because the Chairman mentioned savings within departments, savings that could be used as an incentive for good management by public servants. I am extremely concerned that with that principle, public servants will ultimately be deciding how the budgets are to be used. They could easily say that they would prefer a particular item, to invest or change the department somehow, in other words, deal with the budget as they see fit.

**The Chairman:** Mr. Clark, would you have a comment on that?

**Mr. Clark:** Yes, indeed. In terms of major changes, I feel it would be extremely important to have the minister's agreement. Public servants should not be allowed to behave like dictators; they must have the agreement of their minister, and of course the minister should have the approval of Parliament.

**Mr. Larrivée:** I understand, but you also understand that in implementing programs, civil servants will be assessing the particular situations. Take the example of subsidies for industries: if officials prefer to invest in a specific area, they would easily be able to arrange that.



[Texte]

Ce que je veux dire, c'est qu'on donne la flexibilité aux fonctionnaires; on peut facilement s'écarter de ce que le gouvernement a décidé au départ.

**M. Clark:** D'après moi il n'y a pas de danger parce que les ministres voudront toujours savoir qui reçoit l'argent du gouvernement. Et on a évidemment les députés, les citoyens et toute la structure bureaucratique au sein du ministère pour surveiller ce que font les fonctionnaires dans la région.

**Le président:** Monsieur Lacombe, est-ce que vous aviez quelque chose à ajouter?

**Mr. Barry Lacombe (Assistant Secretary, Expenditure Management Sector, Treasury Board Secretariat):** In terms of a contribution and the distribution of contribution funding, public servants would not be exercising choice at that level. As you know, all grants and contributions have to be approved by first the minister and then Parliament. They're shown clearly in the estimates. So at that level there would not be the kind of problem you suggest.

The kind of thing we're talking about is at the level of administration or operations, how to make operations work better to achieve the results. But we're not talking about a reallocation of grant and contribution money. That cannot be done by public servants.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Lacombe. Mr. Young.

**M. Young (Acadie-Bathurst):** Merci, monsieur le président.

• 0955

At the outset, I'd like to clear up an area we've been involved with and that we discussed on Tuesday, and that has to do with the difference of opinion between the Auditor General and the Comptroller General on a couple of issues involving some \$2 billion. I want to quote, Mr. Chairman, from the transcript of the meeting on Tuesday, where the Comptroller General states that the Auditor General did sign the opinion on the financial statements, which I agree with. In my statement prior to that response I had indicated that he had not signed. I want to apologize, Mr. Chairman. The Auditor General in fact did sign, but with reservations.

I think that's the crux of it, and the Comptroller General continued on after making that clarification that in fact he did sign. The Comptroller General said:

And I guess on that we had a fundamental disagreement of opinion, as we have had almost every year since the public accounts have been audited by the Auditor General.

I would like to ask the Auditor General how many years has there occurred a situation where your predecessors have signed the report with reservations? Is this a regular occurrence?

**Mr. Desautels:** Mr. Dye, my predecessor, was there ten years, and the only year that he had no reservation was in his last year, the 1990 public accounts. So all of his opinions before that had a reservation of one form or another, and before him Mr. Macdonell started expressing reservations, I think going back to around 1977, 1978.

[Traduction]

What I mean is that public servants are being given flexibility; they could easily stray from what the government initially decided.

**Mr. Clark:** I should not think so, because ministers will always want to know who gets the money from the government. And of course we have the members of Parliament, the public and the whole bureaucratic structure within the department to monitor what public servants are doing in the regions.

**The Chairman:** Mr. Lacombe, do you have something to add?

**M. Barry Lacombe (secrétaire adjoint, secteur de la gestion des dépenses, Secrétariat du Conseil du Trésor):** Au niveau de la contribution et de la répartition des fonds de contribution, les fonctionnaires n'exerceraient pas de choix. Comme vous le savez, toutes les subventions et contributions doivent être approuvées par le ministre puis le Parlement. Elles figurent clairement dans le budget. À ce niveau, le problème dont vous parlez ne se poserait pas.

Nous parlons du niveau d'administration ou des opérations, du moyen de faire mieux fonctionner les opérations pour obtenir les résultats. Mais il n'est pas question de réaffecter des subventions ou des contributions. Les fonctionnaires ne peuvent pas le faire.

**Le président:** Merci, monsieur Lacombe. Monsieur Young.

**Mr. Young (Acadie—Bathurst):** Thank you, Mr. Chairman.

J'aimerais tout d'abord clarifier une question dont nous avons discuté mardi, la différence de points de vue entre le vérificateur général et le contrôleur général sur quelques points représentant quelque 2 milliards de dollars. J'aimerais vous citer un passage du compte rendu de la réunion de mardi, monsieur le président, où le contrôleur général déclare que le vérificateur général a effectivement signé l'opinion sur l'état financier, ce qui est exact. Dans ma déclaration précédant cette réponse, j'avais dit qu'il ne l'avait pas signée. Je tiens à m'en excuser, monsieur le président. Le vérificateur général l'a effectivement signée, mais avec des réserves.

Je crois que c'est cela qui est essentiel, et le contrôleur général a confirmé après avoir apporté cette précision qu'il avait effectivement signé le document. Voici ce qu'il a dit:

Je crois qu'à ce sujet nous avons un désaccord fondamental, comme pratiquement chaque année depuis que les comptes publics sont vérifiés par le vérificateur général.

J'aimerais demander au vérificateur général combien de fois ses prédécesseurs ont signé le rapport avec des réserves. Est-ce fréquent?

**M. Desautels:** Mon prédécesseur, M. Dye, a été en poste 10 ans, et la seule année où il n'ait pas émis de réserve est la dernière année où il a étudié les comptes publics, 1990. Auparavant, il avait toujours exprimé une réserve quelconque, et avant lui M. Macdonell avait commencé à le faire depuis je crois 1977 ou 1978.

[Text]

**Mr. Young:** So this is a longstanding problem of agreeing on how to account for expenditures by the Government of Canada between the Comptroller General and the Auditor General. There's nothing particularly unusual except—is there anything unusual about the amounts?

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, the nature of the reservations has evolved quite a bit over that period of time. Initially, I think the accounting principles that were used, if I go back to the late 1970s, were really inadequate in terms of really representing the picture. And by expressing reservations over the years, my predecessors succeeded in bringing about certain changes on the part of government. So the accounts got cleaned up gradually over time. In 1990, in fact, Mr. Dye was able to express a clean opinion.

In 1991 the issues I had to reserve on were unusual accounting transactions that were, in a sense, stand alone kinds of situations. The nature of those reservations is quite different from the ones that Mr. Macdonell started making in the late 1970s, where all of the accounting rules were really up for renewal.

**Mr. Young:** Mr. Chairman, I wanted to go back to that because I think we have discussed it on several occasions. It's something I believe the committee will have to look at. It's not comforting. We've talked about comfort letters here. I'm not an accountant—I don't profess to be one and to understand all the nuances—but it seems to me that there is something that has to be looked at when year after year one can say, well, the fact that the Auditor General of Canada had reservations is consistent with what's being going on for years. Perhaps the nature has changed a bit, or the reasons for the reservations have changed a bit, but it's something we can continue doing.

I don't intend to pursue that this morning, Mr. Chairman. I simply wanted to clarify that, since I had left the impression at the last meeting that the Auditor General had not signed when in fact he had, although with reservations.

I'd like to move to another area, Mr. Chairman.

Je suis très heureux de constater, à partir de la déclaration de M. Clark et de M. Macdonald, qu'il y a du progrès au moins à l'horizon au niveau de la transparence et qu'on est prêt à se servir d'outils technologiques qui permettraient, selon moi, une plus grande efficacité dans le système.

Je reconnais que dans la déclaration on dit que les travaux ont commencé à ce moment-ci. Est-ce qu'on peut penser que d'ici un an et demi à deux ans, au prochain rapport, on pourra voir un progrès substantiel en ce qui a trait surtout à la technologie, que l'accès à la technologie et aux équipements pour les parlementaires soit beaucoup plus facile, ce qui leur permettrait de voir ce qui se passe dans le fonctionnement du gouvernement?

[Translation]

**M. Young:** Ce n'est donc pas d'hier que le contrôleur général et le vérificateur général ne s'entendent pas sur la façon dont on rend compte des dépenses du gouvernement. Il n'y a rien d'inhabituel là-dedans, mais y a-t-il quelque chose d'inhabituel dans les montants?

**M. Desautels:** Monsieur le président, la nature de ces réserves a quelque peu évolué. Au départ, je pense que les principes comptables utilisés, si l'on songe à la fin des années 70, ne reflétaient pas correctement la situation. En exprimant des réserves au fil des ans, mes prédécesseurs ont réussi à amener le gouvernement à faire certains changements. Les comptes se sont donc progressivement améliorés. En fait, en 1990, M. Dye a pu exprimer une opinion sans réserve.

En 1991, les questions sur lesquelles j'ai dû émettre des réserves étaient des transactions comptables inhabituelles, il s'agissait plutôt de cas isolés. Ces réserves ne sont donc pas du tout les mêmes que celles que M. Macdonell avait commencé à formuler à la fin des années 70, à une époque où c'était tout le système qu'il fallait remanier.

**M. Young:** Monsieur le président, je voulais revenir là-dessus car nous en avons déjà parlé plusieurs fois. Je crois que c'est quelque chose que le comité doit examiner. Ce n'est pas très rassurant. Nous avons parlé de lettres rassurantes. Je ne suis pas comptable—je ne prétends pas l'être et comprendre toutes les nuances—mais j'ai l'impression que c'est quelque chose qu'il faut examiner si l'on en est à se dire année après année que le fait que le vérificateur général du Canada ait des réserves est simplement conforme à la pratique habituelle. La nature ou les motifs de ces réserves ont pu évoluer un peu, mais le fait demeure.

Je ne vais pas aller plus loin là-dessus ce matin, monsieur le président. Je voulais simplement tirer les choses au clair car j'avais eu l'impression à la dernière réunion que le vérificateur général n'avait pas signé ce document alors qu'il l'avait fait, bien qu'avec des réserves.

J'aimerais passer à autre chose, monsieur le président.

I am pleased to hear, from the statements of Mr. Clark and Mr. Macdonald, that some progress is in sight in terms of transparency and that there is a willingness to use technical instruments that may, in my opinion, make the system much more efficient.

I see that the statement says that work has already started. Can we expect within a year and a half to two years, by the next report, substantial progress will have been made mostly in terms of technology, that access to technology and equipment will be made much easier for members of Parliament, so as to enable them to look into the government operations?

• 1000

Est-ce qu'il y a des échéanciers au moins de prévus?

Is there a timeframe at least?



[Texte]

**M. Macdonald:** Monsieur le président, monsieur Young, c'est mon sujet favori. J'aimerais bien éliminer la paperasserie—surtout la Partie III sur les comptes publics. Il me semble qu'on tue beaucoup d'arbres chaque année pour donner les renseignements d'une façon qui n'est peut-être pas plus efficace que de donner tous les renseignements dont ont besoin les députés dans le Rapport du Budget des dépenses.

I'm very keen on this. I would very much like to provide a complete electronic record of all estimates documents and all public documents on your electronic network here in Parliament. In fact, this summer we're going to be exploring a number of options along those lines. Quite frankly, we now have the capacity to print on demand, which means when we do the part IIIs we should no longer have to decide how many hundred copies of these we will print at a fairly major expense. Rather, we would like to have it on an electronic database, and Supply and Services Canada is now in a position to be able to print a particular report on demand.

But more important than that, it bothers me that we table a metre of part IIIs in support of the estimates every year. It doesn't bother me to table the information. I think parliamentarians have the right to that information, but I just don't think that we're doing it in the most effective manner, and nothing would give me greater pleasure than to be able to provide that in a form electronically that would be available for each member to access according to his or her needs. That's what we would like to pursue.

It's a tough job. It's not all that easy. It involves structuring a data base. It involves dealing with the administrative infrastructure of Parliament to see if your OASIS system could in fact carry it, and then to make it available. It is something that we're going to be looking very hard at because I want to reduce the cost of the preparation of the part IIIs. It has got to the point where it's consuming a very large component of my budget, and we would like to do it in a much more efficient manner.

**Mr. Young:** Mr. Chairman, I know that it's difficult to set hard, fast parameters for when this might be delivered, but surely if we're looking at transparency and restructuring, in other words, to see that we're getting what we need as opposed to what people think we may need when they try to give us the whole ball of wax when very few people are making any real use of it, is there any chance of looking at a pilot project dealing both with modifications to the part IIIs especially, as well as the technological delivery, the use of CD ROM or whatever, as opposed to trying to have all of the departments and the whole thing be done in one crack? Surely we could look at having some department or agency set up as a model to see where the bugs are, because—

[Traduction]

**Mr. Macdonald:** Mr. Chairman, Mr. Young, that is my favourite subject. I would like to get rid of all the paperwork, especially Part III on the Public Accounts. I think we kill a lot of trees every year to provide information in a way which may not be more effective than providing all the information required by members of Parliament in the Estimates Report.

C'est un sujet qui me passionne. J'aimerais bien pouvoir vous fournir sur votre réseau électronique ici au Parlement un état électronique complet de tous les documents du Budget des dépenses. En fait, nous allons examiner plusieurs options en ce sens cet été. À vrai dire, nous sommes maintenant en mesure d'imprimer sur demande, de sorte que lorsque nous établissons les parties III, nous ne devrions plus avoir à décider d'imprimer tant de centaines d'exemplaires de ces documents qui coûtent un prix faramineux. Au lieu de cela, nous souhaiterions pouvoir stocker les informations dans une base de données électroniques, et Approvisionnement et Services Canada a maintenant la possibilité d'imprimer un rapport particulier sur demande.

Ce qui est plus grave, ce qui me dérange, c'est qu'on dépose chaque année à l'appui du budget un mètre de parties III. Je n'ai aucune objection à fournir les informations. Je pense que les parlementaires ont le droit d'être informés, mais je ne pense pas que ce soit la façon la plus efficace de le faire, et mon plus grand plaisir serait de pouvoir communiquer ces renseignements sous forme électronique en permettant à chaque député d'obtenir les renseignements qui l'intéressent. C'est ce que nous aimerions faire.

Ce n'est pas facile. Il faut structurer une base de données. Il faut examiner l'infrastructure administrative du Parlement pour voir si votre système OASIS est compatible. Il faut ensuite assurer le service. Nous allons y travailler très sérieusement car je tiens à réduire le coût de préparation des parties III. Nous en sommes au point où ces documents absorbent une grande partie de mon budget, et nous voudrions procéder de façon beaucoup plus efficace.

**M. Young:** Monsieur le président, je sais qu'il est difficile d'établir un échéancier rigoureux pour l'entrée en vigueur de ce dispositif, mais puisque nous parlons de transparence et de restructuration, autrement dit de donner aux gens ce dont ils ont besoin au lieu de leur donner ce dont on pense qu'ils ont besoin et de donner à tous la totalité des informations alors que presque personne ne s'en sert, ne pourrait-on pas envisager un projet pilote portant sur les modifications aux parties III, ainsi que sur l'exécution technologique, l'utilisation de CD ROM ou je ne sais quoi, plutôt que d'essayer d'un seul coup de mettre en place tout le dispositif dans tous les ministères? On devrait pouvoir choisir un ministère ou un organisme comme modèle pour pouvoir corriger les imperfections de départ, car. . .

[Text]

**Mr. Macdonald:** Mr. Chairman, we intend to do just that with three or four departments this summer to see if we can get the part IIIs structured into a format (a) that would allow us to print it electronically, and (b) then load it onto a data base. We have not yet had any discussions with Mr. Riedel of the House of Commons on the OASIS network. We would like to do it, and we would certainly do it on a pilot basis.

I don't know how long it would take us. Quite frankly, I would love to have the estimates next year in that form. I'm not sure we can do it, but certainly we would like to have a pilot project. We would like to be able to bring it back to the committee and talk to you about it in the fall, because I know the whole issue of the part IIIs will be up when the Auditor General's chapter on that particular issue is tabled, and at that point in time I would like to be able to share with you the results of what we have found.

We'll probably be looking for volunteer Members of Parliament to test out the system, if in fact we can put it on the OASIS system, and I would be more than pleased to have the members of the public accounts committee sign up to try out whatever we could put on their PC network to see if in fact it is useful to you.

• 1005

**Mr. Young:** I am moving to another area. We've listened in a number of different situations to the suggestion, if not the statement of bald fact, that morale, working conditions, the situation in the Public Service, leave something to be desired. I don't want to over-emphasize that. I know we've been through a strike and all the rest of it. But I wonder, Mr. Chairman, what the approach of this committee might be to the usefulness of having representatives of the Public Service before too long come before us and talk about how they perceive Public Service 2000, particularly as it relates to accountability. There's a lot more to PS 2000 and there are a lot of other committees and a lot of other Members of Parliament who would be interested in many facets of it.

But I would like to flag for the committee the point I think has to be addressed fairly soon. That is, how will the people who are going to be doing this responding? What kinds of problems do they perceive? What would be of assistance to them in terms of control mechanisms and reporting mechanisms? What kind of stress is this going to put on them? Is it going to be better for them from the point of view of having more authority to deal with decisions and being in the field?

As interesting as it has been to have representatives of Treasury Board and the Comptroller General's office tell us about it, I think we have a great deal to learn from the people who are going to be right on the firing line. I wonder if the Comptroller General—and I'm sure there has been a lot of consultation and there have been a lot of discussions—and Mr. Clark might comment on whether they believe the time has come for us to look at the accounting

[Translation]

**M. Macdonald:** Monsieur le président, nous avons l'intention de le faire avec trois ou quatre ministères cet été afin de voir si nous pourrions structurer les parties III selon un format qui nous permettrait tout d'abord d'imprimer ces données de façon électronique et ensuite de les stocker dans une base de données. Nous n'avons pas encore eu d'entretien avec M. Riedel, à la Chambre des communes, sur le réseau OASIS. Nous aimerions le faire et nous sommes tout à fait prêts à lancer une expérience pilote.

Je ne sais pas combien de temps cela nous prendra. J'aimerais bien pouvoir présenter le budget de l'année prochaine sous cette forme. Je ne suis pas sûr que ce soit possible, mais nous souhaiterions en tout cas lancer un projet pilote. Nous aimerions bien revenir vous en parler à l'automne, car je sais que toute cette question des parties III va revenir sur le tapis quand le vérificateur général déposera son chapitre sur cette question, et j'aimerais bien alors pouvoir faire le point avec vous de nos progrès.

Nous allons probablement demander à des députés bénévoles de mettre ce système à l'essai, si nous pouvons effectivement nous brancher sur le réseau OASIS, et je serais enchanté que des membres du Comité des comptes publics se portent volontaires pour recevoir sur leurs ordinateurs personnels les informations que nous essaierons de leur transmettre.

**M. Young:** Je passe maintenant à autre chose. On nous a laissé entendre, et à plusieurs reprises on nous a même dit franchement que le moral des fonctionnaires et les conditions dans lesquelles ils travaillent laissent à désirer. Je ne veux pas m'appesantir sur ce point; il y a d'ailleurs eu une grève et tout cela a été longuement évoqué. Cela dit, monsieur le président, le comité estimerait-il utile d'entendre, dans les prochaines semaines, des représentants de la fonction publique qui pourraient nous donner leur sentiment sur le programme Fonction publique 2000 et, en particulier, sur les moyens de renforcer l'obligation de rendre compte. FP 2000 comporte de très nombreux aspects et je sais que beaucoup d'autres comités, beaucoup d'autres députés, suivent tout cela avec un très vif intérêt.

Je tiens tout de même à signaler au comité une question sur laquelle il va nous falloir, je crois, nous pencher très bientôt. Nous devons en effet sonder les opinions des principaux intéressés. Quels sont, à leurs yeux, les problèmes que cela pose? Comment les aider en améliorant les mécanismes de contrôle, les procédures de communication d'information? Quelles sont les tensions ou le surcroît de travail que tout cela leur occasionnera? Comment voient-ils cette plus large délégation des pouvoirs, cette sorte de délocalisation des centres de décision?

J'ai écouté avec un vif intérêt ce que nous ont dit les représentants du Conseil du Trésor et du Bureau du contrôleur général, et on ne peut tout de même pas négliger le point de vue de ceux-là même qui vont devoir mettre en oeuvre et gérer le nouveau dispositif. Le contrôleur général—et ils ont déjà dû en discuter longuement—et M. Clark pourrait-il nous dire s'il ne convient pas, à leurs yeux, d'examiner maintenant l'ensemble des mécanismes



[Texte]

process, and the accountability process, through the eyes of the public servants who are going to be directly involved in it.

**Mr. Clark:** I would only encourage the committee to do that. The better understanding we all have, including ourselves—we don't know everything that goes on in every corner of the Public Service—the better understanding all of us have of the effects of this kind of change...can only be beneficial, I would think. Since there are 230,000 public servants, it will be an interesting question just which kinds, at what levels, in what regions, and what kind of programs, are appropriate. Of course the employee representatives, the unions, will want to have a chance to make their views known to the committee. I would encourage you to do that.

**M. Saint-Julien (Abitibi):** Monsieur le président, à la page 2, au dernier paragraphe en bas, vous dites: «[...] modifier la manière dont le gouvernement présente ses plans de dépenses au Parlement afin de les rendre plus transparents et pour ce faire, peut-être modifier le Budget des dépenses du point de vue de la forme et du fond».

Pourriez-vous nous dire si vous avez d'autres exemples d'autres pays ou d'autres législatures au Canada où le système est efficace?

**Mr. Macdonald:** That's a very difficult question. I don't have a detailed knowledge of the efficiency and effectiveness of the budgetary processes in other governments. To my knowledge, Mr. Saint-Julien, no other government provides the quantity of information we do in support of the annual budget request. We're the only national government that prepares part III-type documents. I know that is so across parliamentary democracies.

The nature of the information we now provide was in response to a public accounts committee recommendation of about 12 or 13 years ago. We're only too willing to revisit the part IIIs if the format in which they currently are provided is no longer meeting the needs of Parliament.

I think there are efficient ways of presenting information. I guess in a sense my comments to Mr. Young about providing information electronically are about simply another measure to try to give you the kind of information you need to hold the government accountable.

• 1010

We've always viewed the part IIIs as being the very tip of the information that is available to government. The purpose of those documents is to give members enough information to enable them to ask an informed question during the review of the estimates; in other words, not to answer all the questions, as it would be too long, but to give you enough information so you could formulate a question and then ask the departmental representatives who were here just what was going on in that particular area.

[Traduction]

d'imputabilité dans l'optique des fonctionnaires les plus directement concernés.

**M. Clark:** Cela me semble tout à fait indiqué. Plus on comprendra, et cela s'applique aussi à nous—il est clair qu'on ne peut pas savoir ce qui se passe dans chaque recoin de la fonction publique—mieux nous comprendrons les répercussions possibles de ce genre de réforme. Cela ne peut être que bon. La fonction publique compte 230,000 fonctionnaires et il sera intéressant de voir comment les avis se répartissent selon les catégories, les régions et les secteurs concernés. Les syndicats de la fonction publique voudront certainement faire connaître leur avis au comité et cela aussi pourra être très utile.

**Mr. Saint-Julien (Abitibi):** Mr. Chairman, on page 2 of your brief, towards the bottom of the page you state that: "[...] the need to change the ways in which the government presents its spending plans to Parliament to make those plans more transparent: this may involve more extensive change to the form and content of Estimates".

Would you tell us if, to your knowledge, other countries or certain provincial legislatures in Canada have managed to implement efficient and effective processes in this respect?

**M. Macdonald:** La question est difficile. En effet, je ne suis pas en mesure de me prononcer sur l'efficacité des procédures budgétaires mises en place par d'autres gouvernements mais je crois pouvoir vous dire, monsieur Saint-Julien, qu'aucun autre gouvernement ne fournit la masse de renseignements que nous diffusons dans le cadre de notre procédure budgétaire. Nous sommes le seul gouvernement national à préparer des documents du genre de nos parties III. Ce que je vous dis vaut pour l'ensemble des démocraties parlementaires.

Les renseignements que nous fournissons actuellement découlent d'une recommandation formulée il y a 12 ou 13 ans par le Comité des comptes publics. Nous sommes tout à fait disposés à revoir le plan des parties III si leur format ne correspond plus aux besoins des parlementaires.

Toute information peut être présentée de manière efficace ou inefficace et ce que je disais à M. Young au sujet des données informatisées s'inscrivait dans le désir de transmettre au Parlement tous les renseignements dont il a besoin pour exiger des comptes du gouvernement.

Pour nous, la partie III représente une proportion infime de l'ensemble des renseignements dont dispose le gouvernement. Ce document doit donner aux parlementaires un certain nombre de renseignements leur permettant de parler en connaissance de cause lors de l'examen du budget. Ces documents ne contiennent pas, certes, la réponse à toutes les questions que l'on pourrait poser à l'égard du budget; ils visent seulement à présenter les renseignements nécessaires pour poser des questions informées, permettant de demander des précisions, sur tel ou tel point, aux représentants du ministère.

[Text]

I would say that I'm not aware of anyone else who has the kind of information we provide, either through estimates or public accounts. But we're not standing pat; we're quite prepared to alter what we give you in order to respond to your needs.

**M. Saint-Julien:** La deuxième question sur ce point-là: avez-vous des chiffres qui montrent combien coûte actuellement le processus du dépôt des dépenses de la Partie III? Je sais qu'il y a plusieurs livres, 84 livres. . .

**M. Macdonald:** L'imprimerie coûte 400,000\$ par année; seulement l'imprimerie. Ça ne comprend pas le coût de préparation au sein de chaque ministère. Et je n'ai pas de montant à vous donner dans ce domaine-là. Mais on considère que c'est un coût qu'il faut payer pour avoir

the accountability between the executive and the government. So in fact the cost of the preparation of the part III is a derivative cost from the normal process of budgeting we go through. We consider that to be an expense we incur to render our accountability to Parliament.

But the printing alone of just the part IIIs is \$400,000 a year, and growing. For the part IIs it is \$240,000; that is the part I as well. So we're about \$640,000 annually, simply to print the documents.

**M. Saint-Julien:** Et si vous faites une modification, pensez-vous que ce montant va doubler?

**M. Macdonald:** Non, non, j'aimerais bien qu'on réduise le coût. C'est pour ça que j'ai suggéré que dans un système électronique on pourrait peut-être éviter le coût d'imprimerie d'une certaine façon ou le réduire de façon assez considérable. C'est pour nous un grand défi, car ça coûte beaucoup d'argent.

Quand on a commencé, il y a 10 ans, les coûts n'étaient pas si élevés. Mais c'est récemment que les coûts ont continué à augmenter d'à peu près 10 p. 100 par année.

**M. Saint-Julien:** Merci. À la page 3 de votre déclaration, au troisième paragraphe vous dites : «au lieu de fournir à tous les parlementaires encore plus de renseignements sur support papier, mettre à leur disposition ainsi qu'à celle du grand public, par des moyens électroniques, des renseignements utiles sur le rendement des programmes».

On sait qu'au Québec, il y a une entente Canada-Québec et qu'on fait affaire avec Communication-Québec sur les programmes, entre autres. Et même dans les bureaux d'une circonscription telle que l'Abitibi, souvent au lieu d'entreposer et de mettre en note, on a pris l'habitude de toujours téléphoner à Communication-Québec parce qu'ils nous donnent les programmes canadiens.

Pensez-vous que ce serait une bonne méthode? Grâce à une collaboration avec les provinces on pourrait réduire les coûts? Le public et les députés pourraient y trouver leur compte.

**M. Macdonald:** Absolument, les possibilités sont sans limite. Je suis donc heureux d'entendre que vous avez remarqué ce programme qui a été établi par notre ministre, M. Loiselle, quand il était fonctionnaire au sein du gouvernement du Québec.

[Translation]

Je crois pouvoir dire qu'en ce qui concerne le budget ou les comptes publics, personne n'offre dispose d'informations aussi complètes. Cela dit, nous n'entendons pas nous reposer sur nos lauriers. Nous sommes tout à fait disposés à modifier notre manière de faire et de l'adapter à vos besoins.

**Mr. Saint-Julien:** I would like to follow up on that and ask you to indicate how much it presently costs to table Part III. I know that there are 84 volumes to Part III. . .

**Mr. Macdonald:** Each year, printing alone costs \$400,000. That does not include preparation costs within the various departments. I do not have the figure for that. We feel that that is the price we pay for ensuring

l'imputabilité des mesures prises par l'administration. La préparation des dépenses de la partie III est liée à l'ensemble de notre procédure budgétaire. Cela fait partie de l'obligation qui nous incombe de rendre compte de nos activités au Parlement.

La seule impression de la partie III coûte donc 400,000\$ par an, chiffre qui tend d'ailleurs à croître régulièrement. Pour la partie II, le chiffre correspondant est de 240,000\$ par an, ce qui comprend d'ailleurs l'impression de la partie I. Pour l'ensemble de ces documents budgétaires, les coûts d'impression s'élèvent donc à 640,000 par an.

**Mr. Saint-Julien:** If you decide to change the approach, do you think those figures could double?

**Mr. Macdonald:** No, in fact I would like costs to go down. That is why I suggested the implementation of a computerized system which could considerably reduce our printing costs. But that would be quite a challenge however, entailing considerable costs.

Costs were not so high when we started ten years ago. Recently, however, costs have been going up approximately 10% a year.

**Mr. Saint-Julien:** Thank you. On page 3 of your statement you indicate that: "rather than providing all parliamentarians with more information in hard copy, making available to parliamentarians and the general public, through electronic means, meaningful program performance information".

Under an agreement signed between the governments of Canada and Quebec, people have access to all this program information through Communication-Québec. Even in my riding office in Abitibi, for example, instead of storing information or drawing up summaries, we've got into the habit of phoning Communication-Québec when we want information about federal programs.

Do you think that might be the way to do it? Do you think that costs could be reduced through a greater degree of co-operation with the provinces? The Canadian public and members of Parliament might find it to their advantage to do so.

**Mr. Macdonald:** Yes indeed. The possibilities are endless. I'm glad to see that you are aware of this program created by our minister, Mr. Loiselle, when he was a Quebec civil servant.



[Texte]

Une fois que l'information est mise dans une forme électronique, on peut partager avec n'importe qui, on peut partager avec les provinces, avec d'autres pays, avec le Sénat, le Parlement du Canada, et tous les citoyens qui sont intéressés; nous sommes ouverts à toutes possibilités. C'est une question de transparence, d'ouverture, et nous sommes prêts à tout rendre disponible à n'importe qui le veut.

**M. Saint-Julien:** Oui, et c'est important dans cette entente Canada-Québec. Dans les régions éloignées, on a trouvé que c'était vraiment important et s'agissant de créations de personnel, l'information était disponible directement là. L'information était à jour pour ce qui était des rendements sur les programmes. Je tiens à vous remercier, ça a été fait vraiment pour sauver de l'argent, mais ça a renseigné le public.

**M. Macdonald:** Je dois dire que l'information dont j'ai parlé était le budget de dépenses du gouvernement, et pas l'information sur tous les programmes existants. Ça c'est une autre question. Ce n'est pas de ça que je parle maintenant. Je parle seulement des budgets des dépenses, des fonds publics, des renseignements qu'on donne au Parlement pour nous établir un régime d'imputabilité.

• 1015

**M. Saint-Julien:** Oui. Justement, je voulais en arriver à cette entente. Je savais que c'était sur les programmes mais quand on parle de budget, voilà une autre bonne méthode qu'on pourra un jour mettre en application. C'est ça que je voulais dire.

Vous dites à la page 3, au quatrième paragraphe: «élaborer des normes de service qui permettront aux Canadiens de savoir à quel niveau de service ils peuvent s'attendre et ce qu'il en coûte pour produire ces services».

Prévoyez-vous, si un contribuable utilise ce service, qu'il aura un coût à payer?

**M. Macdonald:** Je ne pense pas que les deux faits soient liés. Il se peut qu'un citoyen qui demande un service au gouvernement fédéral doive payer un prix, une espèce de recouvrement de coût, mais ce n'est pas toujours le cas.

Ce qu'on a essayé de faire ici, c'est d'augmenter la connaissance du grand public au niveau des services auxquels il peut s'attendre du gouvernement fédéral.

In this particular environment, we want the citizens to know that a particular level of service can be expected from them. It doesn't necessarily mean that they will have to pay for it.

The government's policy of cost recovery is where services are provided to an identifiable sub-group of Canadians on a basis that they could take the service and use it, then they should be expected to bear the cost as opposed to the general taxpayer. But I would not link the norms of service directly to cost recovery.

Having said that however, if a citizen knows the level of service that he or she is supposed to get and, whether or not there is a price, the service is not delivered, then it obviously has an influence on the way in which the government

[Traduction]

Once the information is computerized, it can be shared with everyone, with the provinces, with other countries, with the Senate, with the Parliament of Canada and with however else might be interested. We are open to all possibilities. It's a question of transparency, openness and we are willing to make the information available to whoever wants it.

**Mr. Saint-Julien:** Yes, that is an important aspect of the Canada-Quebec agreement. Remote regions find that especially important and job-creation information, for example, was directly available. Program performance information was also continually updated. I want to thank you because although it was initially done as a money-saving measure, it has been very helpful to Canadians seeking information.

**Mr. Macdonald:** I should add, however, that the information I mentioned was with respect to government Estimates and not to existing programs. Those are two different things. That is not what I'm talking about now. I'm only talking about the Estimates, the disbursement of public funds and the information submitted to Parliament within the context of accountability requirements.

**Mr. Saint-Julien:** Yes. In fact I wanted to talk about that agreement. I knew that it dealt with programs, but I think that it could eventually be applied to the Budget. That is what I was meant.

But then, on page 3, in the following paragraph, you state that: "developing service standards that will show Canadians what level of service we can expect to receive and what it is costing to produce these services".

Do you expect that any member of the public using this service will be charged a fee?

**Mr. Macdonald:** I do not think that that necessarily follows. It could indeed happen that a member of the public will be charged for some service he requested from the federal government on a sort of cost-recovery basis but that is not always the case.

What we've tried to do here is increase the general public's awareness of the level of service it can expect from the federal government.

Nous voulons donc mettre les citoyens au courant du niveau de service auquel ils peuvent s'attendre. Cela ne veut pas dire que ces services seront dorénavant payants.

Pour le gouvernement, le système du recouvrement des coûts s'applique dans les cas où il fournit un service ou des services à une catégorie de Canadiens clairement délimités. C'est dans cette mesure-là que les utilisateurs, et non les contribuables en général, vont devoir en assumer le coût. Mais, d'après moi, il n'y a pas de lien direct existant entre le niveau de service et le système de recouvrement des coûts.

Mais, si un citoyen est au courant du niveau de service auquel il peut s'attendre, et que ce service ne lui est en fait pas assuré, il y aura des répercussions que ce service soit payant ou non. Que la qualité du service soit trop basse ou

[Text]

provides the service. If the citizen says the service is lousy and the price is too high, that says something back to the service providers about their pricing of that service. We happen to think that would be a very good thing. It gets us much closer in touch with the clients we have and would allow a feedback as to how we are doing.

**M. Saint-Julien:** Merci. Ma dernière question s'adresse à M. Desautels. Vous avez parlé tout à l'heure du Service correctionnel canadien. Est-ce qu'on peut avoir plus de détails sur la transparence que vous avez découverte suite à votre vérification? Est-ce qu'on peut obtenir un peu plus de détails?

**M. Desautels:** Monsieur le président, monsieur Saint-Julien, je ne peux pas vous donner beaucoup de détails parce que nous n'avons pas fait de vérification détaillée du Service correctionnel canadien. C'est une visite que j'ai faite pour m'informer de ce qu'ils faisaient. J'ai donc passé une journée là avec mon personnel pour rassembler certaines informations.

Mais en principe, nous avons eu la description d'un organisme gouvernemental moderne qui travaille dans un contexte difficile, qui fait face à des situations difficiles de façon régulière, mais qui a su quand même mettre en place des contrôles rigoureux tout en décentralisant la prise de décisions dans les régions et dans les institutions qu'ils administrent.

Ça m'a semblé un excellent modèle qui prouve qu'on n'a pas besoin de laisser tomber les contrôles pour décentraliser. Je pense que d'autres ministères devraient s'informer de ce qui a été fait là et on pourrait demander plus d'information pour les parlementaires; ce serait intéressant. Mais ce dont je vous ai parlé ce matin c'était le résultat d'une visite d'une journée.

**M. Saint-Julien:** Une dernière question.

**Le président:** On va essayer d'être tolérant à l'égard de M. Saint-Julien. Allez-y.

**M. Saint-Julien:** Je savais que vous étiez un excellent président, monsieur Gauthier.

**Le président:** On est patient.

**M. Saint-Julien:** Merci beaucoup. Monsieur Macdonald, aujourd'hui vous venez avec sept suggestions et mardi vous n'en aviez pas. Pourquoi avez-vous attendu aussi longtemps avant de faire des suggestions concrètes?

**Mr. Macdonald:** Mr. Chairman, when we came before the committee on Tuesday, we didn't want to come forward with a long laundry list of things. We thought at that time we would prefer to see where the committee's interests lay and to find out what sorts of things were concerning the committee at that point in time. We obviously had the suggestions of the Auditor General relating to fisheries and oceans.

• 1020

I guess we felt at the end of the discussion that the interest of the committee was sufficiently wide-ranging that we would share with you the thoughts we had, on the basis that these are just our initial thoughts, they are things we are thinking of, because I guess we felt a little badly that maybe we hadn't shown to you that we were in fact taking this seriously and were working on it. We have been working on it.

[Translation]

que le prix soit trop élevé, il est clair qu'il y a quelque chose qui ne marche pas. La possibilité de se le faire dire nous paraît une bonne chose. Cela nous permet de rester à l'écoute de la clientèle et de savoir comment est perçue notre action.

**Mr. Saint-Julien:** Thank you. My final question will be for Mr. Desautels. A little earlier, you were speaking of the Correctional Service of Canada. Would you say a bit more about the openness and transparency you noticed in the course of your audit? Could you give us a bit more detail on that?

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, Mr. Saint-Julien, I'm not in a position to give you much more in the way of detail since we did not really make a detailed audit of the Correctional Service of Canada. I visited the Service to gather information on what was being done there. I spent a day there with my staff to gather information.

I could say, however, that we found a modern government organization carrying out its duties in a rather difficult environment and regularly having to deal with difficult situations. The Service has nonetheless managed to implement a strict system of control while decentralizing decision-making to the regions and the various institutions it administers.

It seems to me an excellent model that demonstrates the possibility of decentralizing without giving up the necessary control measures. I believe other departments should try to find out how they've gone about this and we ourselves could obtain more information on this for you. It would be useful, what I mentioned this morning, however, was gleaned in the course of a one-day visit.

**Mr. Saint-Julien:** A final question.

**The Chairman:** We shall try to be tolerant to Mr. Saint-Julien. Go ahead.

**Mr. Saint-Julien:** Mr. Gauthier, I knew you were a fine chairperson.

**The Chairman:** We are very patient.

**Mr. Saint-Julien:** Thank you very much. Mr. Macdonald, today you have come up with seven suggestions, whereas on Tuesday you didn't have one. Why did you wait so long before making these practical suggestions?

**M. Macdonald:** Monsieur le président, lorsque, mardi, nous avons comparu devant le comité, nous n'avons pas voulu présenter une longue liste de choses à faire. Nous voulions, d'abord, mieux cerner vos sujets d'intérêt et voir les questions qui retenaient davantage votre attention. Nous connaissions, bien sûr, les recommandations du vérificateur général pour Pêches et Océans.

Je pense que nous nous sommes enfin rendus compte que le comité s'intéressait à des aspects très divers de la question et c'est pour cela que nous avons cru utile de vous faire part des idées que nous avions formulées. J'ajoute tout de suite que ces idées en sont à leur stade préliminaire et nous vous les communiquons surtout pour montrer que nous réfléchissons effectivement à la question et que nous avons engagé sur ses divers aspects un effort de réflexion.



[Texte]

It is at a very early stage. I received just yesterday a very early list of the items that are reflected in this opening statement. These are things that we will be working on over the next few months.

So we didn't have anything concrete, and indeed the issues we have identified here are by no means final. They are just ideas we have, whether drawn out of PS 2000 or other people's ways of looking at better ways of establishing the accountability regime in a cost-effective manner. Maybe we were just being too modest on Tuesday.

**The Chairman:** Members around the committee told me that they were wondering if these proposals that you are supposed to make should not be in place before Public Service 2000 is put in place. If not, is it not making a situation a bit difficult? We are changing things, but we do not have the set rules for accountability in place.

I don't want to pursue that, but that was the feeling I had and the feeling the members told me, and that is why I had an opening statement saying that we would like to have some results here.

**Mr. Macdonald:** May I just make a comment on that. A number of things on the list do flow directly out of PS 2000. Others relate to the information the Auditor General pulled up and other things we have uncovered. It is not an either/or situation. We weren't suggesting for a moment that we are completely out of control at the moment. I don't think that is the case, and I hope the Auditor General doesn't feel that way either.

What we are suggesting, though, is that there are a variety of these other innovative techniques that we would like to look at and explore in more depth, but we have not sort of jumped off one rock and we are not in free fall.

**The Chairman:** No, no. My remarks are to be taken in context. I am just asking, don't you think these proposals should be in place before we start telling public servants: here it is; you are having a new system; a new era is opening up; you are going to be using your judgment and we are going to be looking at you to account to Parliament for the decisions you make. That is all I am asking.

**Mr. Bellemare (Carleton—Gloucester):** Merci, monsieur le président. Une chose qui m'inquiète, c'est de savoir si mon ami le contrôleur général est vraiment sérieux lorsqu'il semble vouloir se cacher derrière les arbres. Tout à coup le contrôleur général dit qu'on a actuellement une inondation de renseignements et que chaque fois qu'on fait des rapports il faut couper des arbres.

Vous avez mentionné cela à deux ou trois reprises ce matin. On pourrait facilement donner des interprétations comiques à ce que vous dites, mais on pourrait aussi soupçonner que vous ne voulez pas donner tous les renseignements nécessaires au Parlement, étant donné que vous êtes un *tree hugger*, et qu'il faut cesser cette inondation de rapports.

[Traduction]

Cette réflexion en est à ses débuts et hier seulement j'ai reçu une liste préliminaire des points évoqués dans mon exposé. Il s'agit de questions que nous avons l'intention de poursuivre au cours des prochains mois.

C'est dire que nous n'avions pas encore de conclusion pratique à faire valoir et les questions que nous avons abordées ici devant vous n'en sont qu'à l'étape préliminaire. C'est un peu les idées que nous ont inspiré FP 2000 et les analyses que certains nous ont transmises. Il s'agit, essentiellement, d'accroître l'efficacité des procédures d'imputabilité tout en en réduisant le coût. Mardi, nous ne pensions pas que nos réflexions préliminaires méritaient de vous être soumises.

**Le président:** Mais plusieurs membres du comité se demandent si les propositions que vous aurez à formuler ne devraient pas être mises en oeuvre avant Fonction publique 2000. Sans cela, on va se heurter à des difficultés certaines dans la mesure où l'on veut instaurer un nouveau régime avant la mise en place des procédures d'imputabilité.

Je ne veux pas insister, mais c'est le sentiment que j'ai recueilli et c'est pourquoi j'ai souhaité, dans mon exposé d'ouverture, que vous nous présentiez des résultats.

**M. Macdonald:** Ce que vous venez de dire appelle un commentaire. Plusieurs des points figurant sur la liste sont effectivement liés à FP 2000. D'autres points découlent des informations réunies par le vérificateur général ainsi que de certaines choses que nous avons nous-mêmes découvertes. Ce n'est pas une question de tout ou rien. Je ne voulais pas donner l'idée que à l'heure actuelle la situation dépasse notre contrôle. Je ne pense pas, effectivement, qu'il en soit ainsi et je ne pense pas en cela contredire le vérificateur général.

Il existe, néanmoins, dans ce domaine des innovations techniques que l'on devrait étudier de manière approfondie. Cela dit, nous n'avons pas complètement largué les amarres pour nous lancer dans le vide.

**Le président:** Non, pas du tout. Il faut bien comprendre le sens de mes propos. Je tiens simplement à savoir s'il ne conviendrait pas, selon vous, de mettre en oeuvre ces nouvelles mesures avant de lancer la fonction publique sur cette voie nouvelle où les fonctionnaires seront tenus à une sorte d'obligation de discernement mais tenus, également, de rendre compte au Parlement des décisions qu'ils auront pris. C'est essentiellement cela.

**Mr. Bellemare (Carleton—Gloucester):** Thank you Mr. Chairman. I really wonder whether my friend the Comptroller General is serious since he seems to be attempting to conceal himself behind the trees. The Comptroller General all of a sudden announces that we have a flood of information and that many trees must be chopped down each time a report is drawn up.

You said that two or three times this morning. Perhaps you meant it in jest, but you might also be suspected of not wanting to give Parliament all the pertinent information considering that you are a "ami des arbres" and that we must put a stop to this flood of reports.

[Text]

Le vérificateur général nous a donné un méchant son de cloche quand il a mentionné dans son rapport la question des pêches exploratoires. On y apprend que le troc dans les pêcheries dure déjà depuis dix ans, chose très surprenante.

Vous avez dit que le troc n'était pas illégal. Mais le troc, monsieur le contrôleur, n'est pas prévu dans la loi, à ce jour, n'est-ce pas?

**M. Macdonald:** Non.

**M. Bellemare:** Qu'entendez-vous faire pour normaliser la situation et rendre cette activité légale?

**Mr. Macdonald:** The way is to quantify the amount, ensure there is an appropriate parliamentary authority to exercise that sort of thing, and treat it as a vote-netting revenue, which is what I believe the Auditor General was suggesting. We think it can be accounted for and displayed in the public accounts in the manner of any other revenue item, and do it in that way.

**M. Bellemare:** Vous croyez que c'est possible de rendre ces opérations transparentes?

**M. Macdonald:** Oui.

**M. Bellemare:** Avez-vous l'intention de les rendre transparentes et quels moyens allez-vous prendre?

• 1025

**Mr. Macdonald:** Yes, we think we can make it transparent. The way to do it will be to account for it appropriately, to ensure the department has appropriate authority in the vote wording to make it happen, and then to report the actual against the plan.

**M. Bellemare:** On a peut-être un problème avec la conjugaison des verbes. Est-ce que vous en avez l'intention? Ou est-ce que, compte tenu des réponses, vous pensez qu'il est possible de faire des choses?

**M. Macdonald:** Non, j'ai l'intention de le faire, aussi vite que possible, monsieur le président.

**Le président:** Ça veut dire quoi, ça?

**M. Macdonald:** Dans les prochains mois.

**M. Bellemare:** Le vérificateur général nous dit que le troc, d'après la comptabilité, est une vraie transaction. Si c'est une vraie transaction, vous avez donc l'obligation de rendre des comptes au Parlement étant donné que nous devons, nous, rendre des comptes au public. Comment allez-vous vous assurer que nous pouvons être renseignés de telle sorte que nous comprenions et que nous puissions ensuite expliquer les choses?

On regarde un peu les Parties III qui traitent aussi des rapports des comptes publics. Comment allez-vous transposer cela dans ces rapports ou dans les rapports modifiés?

**Mr. Macdonald:** About a barter transaction, I would see it happening in this way. First of all, at the next estimates cycle the vote wording of the department would permit vote-netting. The barter transaction would be quantified and the amount expected to be bartered would be disclosed in the estimates as a gross revenue item. The net requirements for the program would be voted by Parliament. After the fact, the quantity of fish bartered would be converted to money

[Translation]

The Auditor General struck a fairly worrisome note when he mentioned in his report the issue of exploratory fishing. We were quite surprised to learn that for the last 10 years there has been barter going on in the fisheries.

You have said that there is nothing illegal about barter. But I would say to the Comptroller General that barter is nowhere mentioned in the legislation.

**Mr. Macdonald:** That is right.

**Mr. Bellemare:** What do you intend to do to correct the situation and make this activity legal?

**M. Macdonald:** Il s'agirait de quantifier le montant et d'assurer que le contrôle du Parlement s'exerce à l'égard de ce type d'activités. Il conviendrait, à mon avis, de considérer ce poste de recettes comme un crédit net et je crois que c'est aussi l'avis du vérificateur général. Les sommes en cause pourront ainsi figurer dans les comptes publics au même titre que d'autres sortes de recettes.

**Mr. Bellemare:** Do you think that this type of operation can be made transparent?

**Mr. Macdonald:** I do.

**Mr. Bellemare:** Do you intend to make them transparent and if so, how do you intend to go about it?

**M. Macdonald:** Oui, nous pensons pouvoir la rendre transparente. Il s'agit simplement de prévoir un poste à cet effet et que le libellé des demandes de crédits confère au ministère l'autorisation d'agir en conséquence. Il s'agira alors de comparer les chiffres effectifs et les chiffres prévus.

**Mr. Bellemare:** Do you think we're having a difficulty with the construction of the verb? Is that your intention? Or is it simply that such a thing seems possible?

**Mr. Macdonald:** No, Mr. Chairman, my intention is to implement that as soon as possible.

**The Chairman:** What does that mean?

**Mr. Macdonald:** In the coming months.

**Mr. Bellemare:** The Auditor General has stated that barter is a real transaction for accounting purposes. If that is so, you are accountable for such transactions to Parliament since we, as parliamentarians, are accountable to the public. What do you intend to do to make sure that we have all the necessary information and that we have a sufficient understanding of the situation to explain what is happening?

We are looking at parts III which also deal with reports of public accounts. How do you intend to post that kind of information in those reports, even with a different format?

**M. Macdonald:** En ce qui concerne les opérations de troc, voici un peu comment les choses se produiraient. Lors du prochain exposé des prévisions budgétaires, le libellé des autorisations de crédits prévues pour le ministère autoriserait, pour certains postes, le recours à la méthode du crédit net. Les opérations de troc seraient alors chiffrées et ce chiffre figurerait au Budget des dépenses au titre de recettes brutes. Les chiffres nets seraient ensuite autorisés par le Parlement.



[Texte]

units and would be fully disclosed in the public accounts as a utilization of that vote-netted authority.

**M. Bellemare:** Bon! Alors, on revient à l'exemple de la pêche exploratoire. Est-ce que vous avez dans le passé fait l'évaluation de la transaction?

**M. Macdonald:** Non.

**M. Bellemare:** Est-ce que vous êtes allés en appel d'offres? En somme, votre responsable à l'endroit où ça s'est passé a-t-il dit: écoutez, parmi les centaines de bateaux, je vais en prendre un au hasard? Ou a-t-il choisi ses amis? Est-ce qu'il a choisi ses ennemis? Comment a-t-il fait pour faire un choix?

**M. Macdonald:** Monsieur le président, c'est une question qui devrait être posée au sous-ministre des Pêches et Océans. Je n'en ai aucune idée.

**M. Bellemare:** Est-ce que les gens qui ont fait cette pêche exploratoire et qui ont reçu en retour des poissons ont payé de l'impôt sur les poissons?

**M. Macdonald:** Je n'en ai aucune idée, monsieur le président. C'est une question à poser au sous-ministre du Revenu.

**M. Bellemare:** Vous voyez le genre de questions que les députés se font poser. Ensuite, on va se faire poser la question: qu'est-ce qui est «trocable»? On parle aujourd'hui de poisson comme exemple. Est-ce qu'un pont abandonné est trocable, d'après vous?

**Mr. Macdonald:** In the abstract, I would be unable to respond. We would have to look at it.

**M. Bellemare:** Est-ce qu'il y a des ponts abandonnés et des ponts sous-abandonnés?

**Mr. Macdonald:** I've heard of the interest of this committee in bridges before, and I don't think I want to comment on that.

Mr. Chairman, let me simply say I understand Mr. Bellemare's concern. I agree with the Auditor General that... I don't think I'd want to see a situation where this would become "major items". I think we're dealing at the margin with small items that are dealt with but will have to be captured by the accounting system and treated as a transaction. Clearly if you got into a situation where you had major items being bartered, then we would be into a situation we would not find particularly favourable.

**M. Bellemare:** Vous voyez, nous en sommes arrivés maintenant à des interprétations: qu'est-ce qui est majeur, qu'est-ce qui est mineur, qu'est-ce qui est trocable, qu'est-ce qui est non-trocable? Est-ce que la GRC a le droit de faire du troc? Est-ce que la Défense nationale va avoir le droit de faire du troc? Et on peut avoir des exemples un peu curieux quand il s'agit de la GRC; on peut avoir des exemples assez curieux aussi lorsqu'il s'agit de la Défense nationale, à savoir si le troc là-bas est faisable? Est-ce que le troc existe actuellement à la GRC?

[Traduction]

Après coup, on inscrirait la somme correspondant à la quantité de poisson troqué et cette somme serait consignée dans les comptes publics à la rubrique des crédits nets autorisés par le gouvernement.

**Mr. Bellemare:** Well, that brings us back to the exploratory fishing. In the past, have you assessed the value of those transactions?

**Mr. Macdonald:** No.

**Mr. Bellemare:** Did you put out tenders? Did your agent in the field say: Now, among those hundreds of boats, I'm going to choose one at random? Or did he choose his friends? Did he choose his enemies? How was that choice made?

**Mr. Macdonald:** Mr. Chairman, I think that that question should be put to the Deputy Minister of Fisheries and Oceans. I myself have no idea how all that was done.

**Mr. Bellemare:** Did the people carrying out that exploratory fishing pay tax on the fish they were given in return?

**Mr. Macdonald:** Mr. Chairman, I have no idea. That question should more properly be asked of the Deputy Minister of Revenue.

**Mr. Bellemare:** So you see the kind of questions that members of Parliament have to answer. Soon we will have to explain to people what is "barterable"? Today it is fish. But is abandoned bridge, for example, barterable?

**M. Macdonald:** Je ne saurais vous répondre comme ça de manière théorique. Il faudrait d'abord étudier la question.

**Mr. Bellemare:** Are there abandoned bridges and are there also bridges considered to be, as it were, half-abandoned?

**M. Macdonald:** Je sais combien les membres du comité s'intéressent aux questions de pont et je ne crois pas qu'il m'appartienne de me prononcer sur cela.

Monsieur le président, je vais simplement dire que je comprends fort bien les préoccupations dont M. Bellemare vient de faire état. Je suis d'accord avec le vérificateur général lorsqu'il dit que... Il ne faudrait pas que ce genre de chose se produise à l'égard de postes importants. Mais ici il s'agit simplement de questions marginales qu'il faudra, je le reconnais, comptabiliser et inscrire aux comptes publics comme sont inscrites toutes les autres sortes d'opérations. Il est bien évident qu'il faudrait sévir si l'on s'apercevait que, dans certains ministères, on troque des choses d'une importance considérable.

**Mr. Bellemare:** So now it's an issue of interpretation. What is a major item, what is a minor item, what is barterable and what is not barterable? Is the RCMP allowed to barter? Is National Defence allowed to barter? We could get some rather strange results if the RCMP were allowed to barter. It could get pretty strange as well if National Defence were given that sort of leeway. But is the RCMP currently allowed to barter?

**M. Macdonald:** Je ne le pense pas.

[Text]

**M. Bellemare:** Est-ce que le troc existe présentement à la Défense nationale?

**Mr. Macdonald:** The only incidences of which I am aware, Mr. Chairman, are the ones that have been reported by the Auditor General. As he mentioned, I'm sure there are other cases. I simply have no information on it, nor do we have a well developed policy structure to deal with it. What we can do is to ensure that they are accounted for.

**M. Bellemare:** On apprend aujourd'hui même, monsieur le contrôleur, que ça fait déjà dix ans qu'il y a du troc à la Pêcherie. Vous ne pouvez pas nous répondre aujourd'hui s'il y a du troc à la GRC, à la Défense nationale—je peux faire la liste des différents ministères et vous allez me donner la même réponse: vous ne savez pas. Mais nous, ici, qui devons rendre des comptes, comment faisons-nous si vous n'avez pas les mécanismes en place?

**Le président:** Je ne veux pas venir à la défense de M. Macdonald mais on se rapporte à deux exemples que M. Desautels nous a donné, l'un avec des licences pour des inspections de quotas, et l'autre le troc. Ce sont deux exemples que le vérificateur général a mentionnés et que nous étudions actuellement. Il n'est pas question pour M. Macdonald d'agir comme vérificateur général. J'imagine que vous avez votre travail à faire, vous, comme contrôleur général.

**Mr. Macdonald:** Mr. Chairman, we simply say that now that it has come to our attention it's quite obvious that this was an issue that was out there and we simply didn't know about it. We will fix it.

We will have a policy out that will address this issue. It will be communicated to all departments. The senior financial officers in the departments will ensure it is communicated throughout the departments. This is the way we exercise financial control in other areas and I would propose to treat this in exactly the same fashion.

We would then work with departments where there were these incidences of barter to ensure they had the appropriate parliamentary authority to do so, and I would be quite prepared to come before this committee after the estimates next year and explain how many cases have been regularized through this process.

I regret that I am unable to say any more at this point in time.

**Le président:** Mais vous allez amender la Loi pour faire ça?

**Mr. Macdonald:** The Financial Administration Act was amended already to permit vote netting last year, and I'm advised by our people that it is possible to account for it in that fashion. We would obviously have to deal with the Auditor General on that. That is the line of attack that we would propose to use to regularize it.

**M. Bellemare:** Monsieur le contrôleur général, vous dites que vous venez juste d'apprendre il n'y a pas tellement longtemps—j'imagine donc que c'est depuis un an—qu'il y a du troc à la Pêcherie. Mais on apprend tout-à-coup, durant ces réunions, que ça se passe depuis dix ans.

[Translation]

**Mr. Bellemare:** Is National Defense currently allowed to barter?

**M. Macdonald:** Monsieur le président, les seuls cas de troc dont je sois au courant sont ceux qui ont été cités par le vérificateur général. J'imagine, comme il l'a dit lui-même, qu'il y en a d'autres cas, mais je n'en connais et, à vrai dire, nos politiques actuelles ne sont guère conçues pour cela. Ce qu'il faut s'assurer à l'avenir que ce genre d'opération est comptabilisée.

**Mr. Bellemare:** Mr. Comptroller General, we found out today that Fisheries have been involved in barter operations for the last ten years. You are not in a position to tell us today whether barter is going on at the RCMP or at National Defence. I could ask you the same question concerning the other departments and each time you would say that you don't know. Well, we are accountable for this type of thing. How are we to proceed if you have not implemented the requisite procedure?

**The Chairman:** My intention is not to leap to the defence of Mr. Macdonald, but Mr. Desautels did mention two examples, the quota inspection licences and the bartering. Those are two cases mentioned by the Auditor General and that is what we are dealing with here. We cannot expect Mr. Macdonald to act as the Auditor General. As Comptroller General, I imagine he has his own work to do.

**M. Macdonald:** Monsieur le président, nous nous apercevons maintenant que ce genre de chose se passait mais que nous n'étions pas au courant.

Nous allons maintenant pouvoir régler la question. Nous allons formuler les directives sur ce point et nous les transmettrons à l'ensemble des ministères. Dans chaque ministère, les responsables financiers en feront part, à leur tour, aux services qui dépendent d'eux. Nous en faisons de même pour l'ensemble des domaines soumis à notre contrôle financier et je pense que nous pouvons continuer à procéder ainsi.

Ensuite, nous verrons, avec les ministères, quelles sont, au juste, les opérations de troc et nous nous assurerons que celles-ci sont bien autorisées par le Parlement. Je suis tout à fait disposé à comparaître devant le comité l'année prochaine, après l'adoption du budget, pour exposer les cas que nous avons réussi à régulariser.

Mais je ne suis pas en mesure d'en dire plus pour l'instant.

**The Chairman:** Does that require an amendment to the Act?

**M. Macdonald:** L'année dernière, la Loi sur la gestion des finances publiques a déjà été modifiée pour autoriser le recours à la méthode du crédit net. On me dit que cela permet de comptabiliser les opérations de troc. Nous devons, bien sûr, en discuter avec le vérificateur général, mais je pense cela devrait nous permettre de régulariser ce genre de situation.

**Mr. Bellemare:** Mr. Comptroller General, you state that a very short while ago you learned—surely within the last year—that there is bartering going on at Fisheries. But we have suddenly learned, in these very meetings, that that has been going on for the last ten years.



[Texte]

Je vous pose ici des questions très spécifiques sur différents ministères et vous n'avez pas de réponse. J'ai toujours l'impression que le Conseil du Trésor doit donner des directives et des règlements aux différents ministères, sinon c'est un charivari partout. Vous faites beaucoup confiance à tout le monde.

Je comprends que tout le monde est supposé être honnête. Supposons que tout les gens sont honnêtes, mais nous, comment pouvons-nous faire rapport au public si nous n'avons pas les mécanismes en place, les rapports et les données d'une façon complète? Et ce qui m'inquiète toujours c'est que vous vous cachez derrière les arbres, avec cette question de l'environnement, en disant qu'il faut cesser de publier pour ne plus détruire les arbres.

**Mr. Macdonald:** Mr. Chairman, first of all it's not a question of honesty. It's a question of how we can account for it. I think the proposal that I've laid out will make it full, open, and transparent to Parliament as to what is going on. That's a solution that, if possible, I would like to proceed with, subject to its feasibility.

**Mr. Brightwell (Perth—Wellington—Waterloo):** Mr. Chairman, I've come to your meetings a few times previously, but they're getting more interesting all the time. I believe we've chased the barter thing pretty much. I don't want to go further there, although Mr. Bellemare's concerns are also mine.

I want to talk about the estimates, because that's a bit of a favourite topic with me. I want to tell you, Mr. Macdonald, that the estimates dismayed me totally when I came first, but gradually I became less dismayed and overwhelmed by them.

I want to tell you that this year I chose to read our estimates, agriculture, which I think are the thickest. I don't know if anybody else's is as thick as ours in agriculture. Anyway, I read them from the cover to the end. I want to say if you were to establish them electronically, nobody could use them, because of the lack of indexing and the way the books are put together.

• 1035

Before you can go electronically, you will have to do a lot more improvements. I think you have much improved them, or they are improved since I first saw them, back eight years ago.

An example is when you open the estimates, you get a nice big, white page with one word or two phrases at the top. I forget what they are. I wish I had them here, because it would be a great medium to show them in. You turn the page and there is an index. But you don't know what that index is, because the title is on the previous page. That caused me to close the damned estimates in the first place, in 1984. May I suggest to you, sir, that you have a complete index at the front end, and you bring all the titles into that complete index so there is one place to refer to them.

I want to tell you an example of where this creates a problem even within departments. We had the agricultural minister there. He needed a question answered out of the estimates. The person who was in charge of this particular

[Traduction]

I asked you some very specific questions concerning various departments and you were not able to answer. I still believe that it is up to Treasury Board to draw up directives and regulations for the various departments, otherwise it will be chaotic. You have been very trusting.

I know that everyone is supposed to behave honestly. Let us suppose that, in fact, everyone is honest, but how can we report to the public if proper reporting mechanisms have not been implemented and if we do not have all the necessary data? What still worries me is that you are hiding behind those trees by referring to the environment and saying that we should not publish so much so as avoid chopping down trees.

**M. Macdonald:** Monsieur le président, ce n'est pas une question d'honnêteté. C'est plutôt une question de comptabilité. La solution que je vous ai exposée permettra d'exposer en toute transparence l'ensemble de la question. Dans la mesure où elle peut être mise en oeuvre, je crois que cette solution offre toutes les garanties nécessaires.

**M. Brightwell (Perth—Wellington—Waterloo):** Monsieur le président, j'ai déjà eu l'occasion d'assister quelques fois à vos séances, mais je dois dire qu'elles deviennent de plus en plus intéressantes. Nous avons poursuivi avec ténacité les opérations de troc. Tout en partageant la préoccupation de M. Bellemare, je ne tiens pas à m'y atteler à mon tour.

J'aimerais, pour ma part, parler du Budget des dépenses car c'est un sujet qui me tient particulièrement à coeur. C'est un sujet qui m'a complètement déroulé au début, mais je dois constater qu'il me laisse un peu moins perplexe maintenant.

Cette année, j'ai même décidé de lire le Budget des dépenses de l'Agriculture qui est, je crois, le plus épais de tous. Je ne pense pas qu'il y en ait de plus gros. Quoi qu'il en soit, je l'ai lu d'un bout à l'autre. Je dois vous dire que si le Budget principal des dépenses était informatisé, personne ne pourrait l'utiliser en raison de l'absence d'une table des matières et de la façon dont les volumes sont mis ensemble.

Avant de l'informatiser, vous devrez beaucoup l'améliorer. Je pense que vous l'avez déjà amélioré, du moins depuis que je l'ai vu pour la première fois, il y a huit ans.

Par exemple, lorsqu'on ouvre le Budget principal des dépenses, on a une belle grande page blanche avec un mot ou deux en haut de la page. J'ai oublié exactement quels sont ces mots. J'aimerais bien en avoir un exemplaire ici pour vous montrer. On tourne la page et il y a une table des matières. Mais on ne sait pas de quelle table des matières il s'agit, car le titre se trouve à la page précédente. C'est pour cette raison que j'ai refermé ce fichu Budget principal des dépenses en 1984. Il devrait y avoir une table des matières complète réunissant tous les titres au tout début du document, de sorte que l'on puisse les trouver à un seul endroit.

J'aimerais vous donner un exemple du type de problèmes que cela peut créer même au sein des ministères. Le ministre de l'Agriculture a comparu devant notre comité. Il devait obtenir une réponse au sujet du Budget principal des

[Text]

area had changed his job, but he was asked to look them up. He said the only way he could find them in these estimates was that he remembered such-and-such a thing came before "research". There was no index. There was no way you could grab it in a hurry. He just remembered. If departments don't have a quick way, how are we supposed to do it?

When I read these estimates, I found reverse charts. I found one set of the estimates at the front had charts with facts running opposite to the other end, so when you got to Grains and Oilseeds versus main agricultural policies, you had to reverse your thinking on the charts to make it sensible. I found two areas where there were different policy statements on the same issue in two different areas. I am not picking on agriculture. That is just the one I know.

I believe you or whoever has done it has done a good job of bringing more information to us, but until you change the format, you can't hope to see electronic use.

The other point is that printing is absolutely essential, of course, because electronic mechanisms don't travel on airplanes very well, and don't come into my living room on a Sunday morning when I have a quiet time to do this type of reading. So printing is absolutely necessary.

I would suggest to you, Mr. Macdonald, that the cost you have picked is the least cost. The other costs are much, much greater. I am not against those costs, except we shouldn't pick on printing, because of the minimal costs of the whole estimates.

I haven't really asked a question, Mr. Chairman, I have made a few statements. I am pleased to have the opportunity. Perhaps Mr. Macdonald would like to answer me in some of those areas.

**Mr. Macdonald:** I would be pleased to, Mr. Chairman.

The structure of the part IIIs was established in response to a need to provide parliamentarians with a variety of means of accessing the information. Certainly we can provide an index. Many departments provide a subject-matter index in the back of the document, but an index up front is an easy thing to do.

Also, Dr. Brightwell, I completely agree with you that before we provide it in an electronic format, you have to have a way of accessing information. There are software packages around that will simply enable you to indicate the word you want to search for and then it will pull out all references to that out of the data base. Part of our pilot project will be to try to structure the information that lends itself for ready access. Otherwise you just have a large sequential data base you can't find your way through.

[Translation]

dépenses. La personne qui était responsable du dossier avait changé d'emploi, mais on lui a demandé de trouver la réponse. Il a dit que s'il a réussi à trouver la réponse, c'est uniquement parce qu'il s'est rappelé que telle ou telle question se trouvait sous «recherche». Il n'y avait pas de table des matières. Personne n'aurait pu trouver la réponse rapidement. Il s'en est tout simplement souvenu. Ces ministères ne peuvent pas s'y retrouver rapidement, comment peut-on s'attendre à ce que nous nous y retrouvions nous-mêmes?

Dans la partie II et la partie III du Budget principal des dépenses, les tableaux ne sont pas présentés de la même façon. Dans un document, les tableaux et les énoncés de politique sont inversés, de telle sorte que lorsque l'on arrive aux céréales et oléagineux par rapport aux principales politiques agricoles, on n'arrive plus à se trouver dans les tableaux. J'ai trouvé deux énoncés de politique différents sur la même question à deux endroits. Ce n'est pas que je veuille critiquer le Budget principal des dépenses de l'agriculture, mais c'est celui que je connais.

Je crois que vous avez réussi à nous donner plus d'information, mais si vous ne changez pas la présentation, vous ne pourrez pas informatiser.

En outre, il est absolument essentiel d'avoir un texte imprimé, car les mécanismes électroniques ne voyagent pas très bien en avion, et ne peuvent être avec moi dans mon salon le dimanche matin lorsque j'ai un moment tranquille pour faire ce genre de lecture. Il est donc absolument nécessaire d'avoir un texte imprimé.

En outre, M. Macdonald, je dirais que le coût que vous citez est le coût le moins élevé. Les autres coûts sont beaucoup plus élevés. Je ne suis pas contre ces coûts, sauf que nous ne devrions pas choisir un texte imprimé en raison des coûts minimum de tout le Budget principal des dépenses.

Je n'ai pas vraiment posé de question, monsieur le président, j'ai fait quelques observations. Je suis heureux d'en avoir l'occasion. Peut-être que M. Macdonald aimerait répondre à quelques-unes de ces observations.

**M. Macdonald:** Avec plaisir, monsieur le président.

La partie III du Budget principal des dépenses a été créée parce qu'il était nécessaire d'offrir aux parlementaires diverses façons d'avoir accès à l'information. Nous pouvons certainement fournir une table des matières. Bon nombre de ministères présentent une table des matières à l'arrière du document. Il serait très facile de présenter une table des matières au début du document.

En outre, monsieur Brightwell, je suis tout à fait d'accord avec vous lorsque vous dites qu'avant d'informatiser le Budget principal des dépenses, il faut pouvoir avoir accès à l'information. Il existe des logiciels permettant d'aller chercher de l'information en indiquant tout simplement le mot que l'on cherche et d'obtenir ainsi tous les renvois à ce mot dans la base de données. Dans le cadre de notre projet-pilote, nous allons tenter de structurer l'information qui se prête à ce genre d'accès direct. Autrement, on a tout simplement une importante base de données séquentielles dans laquelle il est impossible de se retrouver.



[Texte]

I am not sure how many members realize it, but the structure of the part III was not designed to be read from front to back. It was more like a dictionary. You have a program overview, which in one page, through highlights, gives you a one-minute look at the program. Then if you want to read the entire program overview in five or ten minutes, it was designed to try to give you a general sense. In that are extensive cross-references down into the second section, which is the analysis by activity. It was designed to be read along until you saw something you wanted, then you dropped back into the back end and looked it up and then came back.

At the time we were told members are very busy, they don't have time to read the document from front to back, and we should provide them with a way in which they could very quickly access the piece of information they need and then come back out. But that is a structure that could easily be changed.

• 1040

The difficulty we have now is that we have said we're prepared to open the format to let departments try other forums to see if they're more acceptable to parliamentarians. I have no particular attachment to the current structure or forum. I think our job is to give you ladies and gentlemen the best information in the best possible way, so we are completely open to all suggestions.

The front index is a good idea that I will take back to see if we can put this into the next round of estimates.

**Mr. Brightwell:** Agriculture had an index this year. I couldn't understand why it would be the fifth chapter. I find that extraordinarily backward. Why wouldn't it be the first item in the book after a decent title page that had everything together, not separated? Also, I found the index incomplete. I also found that the index had a whole pile of page references; but the main reference was not highlighted, so you couldn't find the main item you wanted.

Frankly, the estimates, part III, drove me away from them in the initial phase. I'm not as daunted by them now. They drove me away from them to call up somebody in the department and ask what's going on. So I didn't start from the estimates; I went to the department, and probably I wasted a lot of everybody's time because I did that.

**The Chairman:** Mr. Brightwell, you are talking with the father of the estimates, as you know. Mr. Macdonald was the creator—

**Mr. Brightwell:** That's great then.

**The Chairman:** —of that format. But I think Mr. Brightwell should know that Mr. Young also has a very large interest in this dossier.

**Mr. Young:** I know that Dr. Brightwell has a great interest in agriculture, and probably only someone of his background would have the tenacity to work his way all the way through the agriculture estimates.

[Traduction]

Je ne sais pas si nombreux sont les députés qui s'en rendent compte, mais la partie III du Budget principal des dépenses n'a pas été conçue pour être lue d'une couverture à l'autre. C'est plutôt comme un dictionnaire. Il y a un aperçu du programme qui donne en une page les grandes lignes du programme. On peut ensuite lire en cinq ou 10 minutes tout l'aperçu du programme pour avoir une idée générale de ce en quoi il consiste. On y donne de nombreux renvois au deuxième chapitre, qui est l'analyse par activité. Le document doit être consulté de la façon suivante: on lit jusqu'à ce qu'on arrive à l'activité recherchée, puis on va consulter plus loin le chapitre pertinent avant de revenir au début du document.

À l'époque, on nous a dit que les députés sont des gens très occupés, qu'ils n'ont pas le temps de lire le document d'une couverture à l'autre et que nous devrions leur permettre d'avoir rapidement accès à l'information qu'ils recherchent. Mais on pourrait facilement changer la présentation.

Le problème à l'heure actuelle, c'est que nous avons dit que nous étions prêts à laisser les ministères essayer d'autres types de présentation pour voir s'ils seraient plus acceptables aux parlementaires. Je ne suis pas particulièrement attaché à la présentation actuelle. Je pense que notre travail est de vous donner les meilleurs renseignements possible du mieux possible, alors nous sommes tout à fait ouverts à vos suggestions.

Une table des matières au début du document est une bonne idée. Je verrai si nous pouvons l'inclure dans la prochaine série de prévisions budgétaires.

**M. Brightwell:** L'Agriculture avait une table des matières cette année. Je n'ai pas compris pourquoi elle se trouvait au cinquième chapitre. J'ai trouvé que cela n'avait aucun sens. Pourquoi ne se trouverait-elle pas au tout début du document après une bonne page titre, afin que tout soit ensemble, non pas séparé? En outre, j'ai trouvé que la table des matières était incomplète. J'ai également trouvé que la table des matières contenait énormément de renvois à d'autres pages mais que le principal renvoi n'était pas souligné, de sorte qu'il n'est pas possible de trouver ce que l'on cherche.

Franchement, la partie III m'a plutôt découragé de prime abord à consulter le budget des dépenses principal. Il ne m'intimide plus autant qu'auparavant. Mais, initialement, j'appelais quelqu'un au ministère pour savoir ce qui se passait. Je ne consultais pas d'abord le budget des dépenses principal; je m'adressais au ministère, et je faisais ainsi sans doute perdre du temps à beaucoup de gens.

**Le président:** Monsieur Brightwell, vous parlez avec le père du budget des dépenses principal. Comme vous le savez, monsieur Macdonald a été le créateur. . .

**M. Brightwell:** C'est très bien alors.

**Le président:** . . . de cette présentation. Mais je pense que M. Brightwell devrait savoir que M. Young s'intéresse lui aussi beaucoup à ce dossier.

**M. Young:** Je sais que M. Brightwell s'intéresse énormément à l'agriculture et que seule une personne ayant les mêmes antécédents que lui aurait la ténacité d'essayer de s'y retrouver dans le budget des dépenses principal du ministère de l'Agriculture.

[Text]

In reference to the comment by my colleague Mr. Bellemare about tree-hugging and so forth, I don't know what's happening in this committee. It must be because of some form of osmosis that the Comptroller General and I are getting to think more and more alike as time goes on here. It's a little scary.

**Mr. Macdonald:** I guess I'm pretty flexible, Mr. Chairman.

**Mr. Young:** I'm sure it is for you as well.

The point I want to make is that in the last year or so we have been stressing the need to try to develop both transparency and accessibility. Without going into the history of all of the estimates, surely most Members of Parliament who try to use the estimates find them very cumbersome and difficult. All I want to emphasize is that, sure, there's no doubt that it will be a major challenge to develop the software that will allow access, but I don't think it's an environmental thing. I want to make it clear that from my point of view there's no question of hiding behind the trees in getting rid of the estimates as they're presently constituted. In fact, I believe quite the opposite: that the cutting down of all the trees and the preparation of all the paper allowed a lot of things really to go unseen because of just so much of it being there.

When you think of how easy, for example. . . I must say this for the Auditor General. If you look at what's available to us from the Auditor General through CD-ROMs, all of the reports over the last 10 years are accessible as quickly as you can put in the information you want to draw out.

I can assure all members of the committee that if you do just that one thing, just to check—and I'm sure the Auditor General and his staff would be more than happy to show you how that works—then you can go in and in a matter of moments get everything that's been said on a given subject by the Auditor General for 10 years. Not being quite as avid a reader as Dr. Brightwell, it's a heck of a help to me to be able to do that.

I know that it's a much larger challenge for all of government in terms of the estimates to be able to come to that point, but it would be a tremendous asset and I think as much emphasis as possible should be put on trying to develop in that way. I completely agree with Dr. Brightwell that there will have to be a major change in the format. What that should be and how it will evolve, I think, only has to fulfil the objective of making available to parliamentarians information that we are supposed to get.

So I want to emphasize how pleased I am that Treasury Board, the Comptroller General, and the people involved in this process are moving towards easy electronic accessibility, I hope, at some point, as well as of course the transparency and the information we need. So in my view this is a very positive step.

[Translation]

Pour revenir à ce que disait mon collègue M. Bellemare au sujet de la protection de nos arbres, etc., je ne sais pas ce qui se passe à notre comité. Il doit y avoir une sorte d'osmose qui fait en sorte que le contrôleur général et moi-même pensons de plus en plus de la même façon. C'est un petit peu angoissant.

**M. Macdonald:** Je suppose que je suis assez souple, monsieur le président.

**M. Young:** Je suis certain que c'est la même chose pour vous également.

Ce que je voulais dire, c'est que depuis un an environ nous insistons sur la nécessité de rendre le processus plus transparent et accessible. Sans faire l'historique de toutes les prévisions budgétaires, je suis certain que la plupart des députés qui essaient d'utiliser le budget des dépenses principal trouvent qu'il s'agit d'un document très volumineux et difficile à consulter. Je voudrais tout simplement souligner qu'il ne fait aucun doute que l'élaboration d'un logiciel permettant une plus grande accessibilité sera tout un défi, mais je ne pense pas que ce soit pour protéger l'environnement. Je veux qu'il soit bien clair que personnellement, j'estime qu'il n'est pas question de se cacher derrière les arbres pour se débarrasser des prévisions budgétaires telles qu'elles sont présentées à l'heure actuelle. En fait, je suis plutôt convaincu du contraire: je crois qu'en coupant tous ces arbres pour faire le papier qui a servi à préparer tous ces documents, on a permis à bien des choses de passer inaperçues justement en raison de la grande quantité de renseignements qu'on y trouve.

Lorsqu'on pense comme il est facile, par exemple. . . Je dois dire ceci à l'égard du vérificateur général. Voyez tout ce qu'on peut obtenir du vérificateur général sur CD-ROM, on peut avoir accès à tous les rapports des dix dernières années dans le temps qu'il faut pour entrer les informations que l'on veut retirer.

Je peux assurer tous les membres du comité que si vous voulez vérifier —et je suis certain que le vérificateur général et son personnel se feront un plaisir de vous montrer comment cela fonctionne—vous pouvez obtenir en quelques minutes tout ce qu'a dit le vérificateur général depuis 10 ans sur une question en particulier. N'étant pas un lecteur aussi avide que M. Brightwell, je trouve extrêmement utile de pouvoir faire cela.

Je sais que d'en arriver à ce point pour ce qui est de toutes les prévisions budgétaires du gouvernement représente un défi beaucoup plus important, mais ce serait un atout extraordinaire et je pense qu'il faudrait mettre l'accent le plus possible sur l'information. Je suis tout à fait d'accord avec M. Brightwell qu'il faudra apporter des changements importants à la présentation. Pour ce qui est de savoir quel genre de présentation il faudrait adopter, eh bien je pense que le seul objectif à atteindre est de fournir aux parlementaires les renseignements qu'il sont supposés recevoir.

Je tiens donc à souligner jusqu'à quel point je suis heureux que le Conseil du Trésor, le contrôleur général et tous les gens qui participent à ce processus se dirigent vers une plus grande accessibilité électronique, vers une plus grande transparence de l'information dont nous avons besoin. À mon avis, il s'agit d'une mesure très positive.



[Texte]

**The Chairman:** Allow me to make one comment. We had last year, Dr. Brightwell, the idea of doing a pilot project and doing a review of the part IIIs. We said so. Mr. Young was one of the persons who was very interested in this. I think the Auditor General is interested also, but I want to give Mr. MacDonald time to respond to Mr. Young's statement and I want to ask the Auditor General if he has a statement to make on that.

• 1045

**Mr. MacDonald:** Thank you, Mr. Chairman. I just want to assure committee members that I'm committed to accessibility and openness. That's what we try to do with the part IIIs. We've always viewed our mandate as trying to represent the interests of Parliament in the provision of information. It's a tough order.

Agriculture Canada, Dr. Brightwell's *magnum opus* there, I think is the largest part III. Or maybe Health and Welfare is longer, but Agriculture is no more than second. I believe it increased by 90 pages this year, in response to criticisms of the inadequacy of certain of the disclosure of programs in previous years.

I guess it's a pretty good question. My view has always been, to a certain extent, that the relevance of the information is inversely proportional to the thickness of the document. I think it would be too easy to overwhelm Members of Parliament by giving everyone that much information. There is no information in a foot-thick document.

So the question is how does one structure it to give you the information you need and still not hide behind the trees? I think the electronic access basically takes you away from structure and allows you to go in on a subject-matter basis and extract the information you need. That's a change from when I started this process a decade ago. We didn't have the technology to enable us to do it. We now have the technology. We have not changed. But we would like to change. We think we can provide you better information in so doing, and we would certainly like to save some of those trees so other people can hide behind them and not convert them to paper.

**The Chairman:** I want to ask the Auditor General to respond to that and possibly tell us if the answers and the commitments we got today are satisfying to his comments in his annual report. Mr. Desautels.

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, I'm very encouraged by what I heard today on the work that's planned in reforming mainly the estimates. I suspect that could go into other forms of reporting to Parliament.

For those members who may not have been here then, and particularly Dr. Brightwell, our office is presently undertaking a study of the quality of information to Parliament and how it's transmitted to parliamentarians.

[Traduction]

**Le président:** Permettez-moi de faire une observation. L'an dernier, M. Brightwell, nous avons eu l'idée de mettre sur pied un projet pilote afin de revoir la partie III du budget des dépenses principal. Nous l'avons dit. Monsieur Young était une des personnes qui s'intéressaient à ce projet. Je pense que le vérificateur général s'y intéresse également, mais je voulais donner à M. MacDonald le temps de répondre à l'observation de M. Young et je voulais également demander au vérificateur général s'il avait quelque chose à déclarer à ce sujet.

**M. MacDonald:** Merci, monsieur le président. Je veux tout simplement assurer les membres du comité que je tiens à l'accessibilité et à la transparence. C'est ce que nous essayons de faire avec la partie III. Nous avons toujours considéré que notre mandat consistait à représenter les intérêts du Parlement en fournissant des renseignements. Ce n'est pas facile.

La brique d'Agriculture Canada, dont parlait M. Brightwell, est je pense la plus volumineuse de toutes les parties III. Celle de Santé et Bien-être social est peut-être plus longue, mais celle d'Agriculture Canada est alors la deuxième. Elle compte 90 pages de plus cette année, en réponse à des critiques quant à l'insuffisance des données sur certains programmes au cours des années précédentes.

Je suppose que c'est une assez bonne question. J'ai toujours été d'avis, dans une certaine mesure, que la pertinence des renseignements est inversement proportionnelle à l'épaisseur du document. Je pense qu'il serait trop facile de submerger les députés en leur donnant tous autant d'information. Un document qui a un pied d'épaisseur perd son caractère informatif.

Il s'agit donc de savoir comment structurer ce document pour vous donner l'information dont vous avez besoin sans se cacher derrière les arbres. Je pense que l'accès électronique vous éloigne essentiellement de cette structure et vous permet d'aller chercher le renseignement dont vous avez besoin sur une question particulière. C'est un changement par rapport à la structure qui existait lorsque j'ai lancé ce processus il y a dix ans. Nous n'avions pas la technologie qui nous permettait de le faire. Nous avons aujourd'hui la technologie. Nous n'avons pas changé. Mais nous aimerions changer, car cela nous permettra de mieux vous informer, et nous aimerions certainement sauver des arbres afin que d'autres personnes puissent se cacher derrière eux et ne pas les convertir en papier.

**Le président:** Je veux demander au vérificateur général de répondre et de nous dire peut-être si les réponses et les engagements que nous avons reçus aujourd'hui sont satisfaisants par rapport aux observations qui se trouvent dans son rapport annuel. Monsieur Desautels.

**M. Desautels:** Monsieur le président, je suis très encouragé par ce que j'ai entendu aujourd'hui, surtout en ce qui concerne la modification du budget des dépenses principal. J'imagine que cela pourrait se faire pour d'autres rapports au Parlement.

Pour les députés qui n'étaient peut-être pas ici et plus particulièrement pour M. Brightwell, je tiens à signaler que notre bureau a entrepris une étude de la qualité de l'information fournie au Parlement et de la façon dont elle

[Text]

We've already met PAC twice on this. We have a meeting planned, in the next little while, with the liaison committee of the House. We are getting good reactions from parliamentarians as to what they really need, and hopefully our study will shed some light as to the direction that subject should take.

I would be quite happy to have my people meet Dr. Brightwell privately, to get his views, since he seems to have gone through the pain of learning how the present system works. But we will be reporting in our next annual report on this subject.

**The Chairman:** Are you satisfied with the commitments and the statements made today by the Comptroller General and by Mr. Clark on the question of bartering and the question of quota inspections?

**Mr. Desautels:** I'm happy that there's a firm undertaking to correct that void I mentioned. I hope it's done quickly, in a matter of months. If this is resolved in a matter of months, Mr. Chairman, I'll be satisfied. We'll do whatever we can to co-operate with that.

**The Chairman:** Next Tuesday the committee will meet in camera to get a briefing. Our public meeting will be next Thursday. The next meeting will be on the Canada Assistance Plan, and we will be meeting with the Auditor General and the Department of National Health and Welfare.

I thought the committee would like to have a motion put in case we need to broadcast our proceedings. The motion is the normal motion: that, as per Standing Order 119, the guidelines adopted by the House of Commons on Friday, March 27, 1992, the Standing Committee on Public Accounts broadcast in Room 253-D its meeting to be held on Thursday, May 21, 1992 at 9 o'clock a.m. . . The rest is what I just explained: a meeting with the Auditor General and the people from National Health and Welfare.

**An hon. member:** So moved.

Motion agreed to

**Mr. Young:** Could I ask the chairman if he's prepared, or whether a motion is required, to pursue the preliminary arrangements? I think it will require some work to look at getting a cross-section that is representative of the Public Service. With all the numbers of people we're talking about we realize it would have to be limited. But I believe it's important for us as a committee to begin the process of trying to bring public servants before us to discuss the very narrow area—I don't think we want to go on a fishing expedition on PS 2000—of accountability of public servants in this new environment: how they deal with it, how they respond to it, what suggestions, recommendations or responses they may have to it.

• 1050

**The Chairman:** Mr. Macdonald, do you have a comment to make on that, or Mr. Clark?

[Translation]

est transmise aux parlementaires. Nous avons déjà rencontré le Comité des comptes publics deux fois à ce sujet. Une rencontre est prévue au cours des quelques prochains jours avec le Comité de liaison de la Chambre des communes. Nous avons de bonnes réactions des parlementaires, qui nous disent vraiment en quoi consiste leurs besoins, et nous espérons que notre étude jettera de la lumière sur l'orientation que nous devrions prendre.

Je serai très heureux de demander à mes collaborateurs de rencontrer M. Brightwell en privé pour connaître son point de vue, étant donné qu'il semble s'être donné la peine d'essayer de comprendre comment fonctionne le système actuel. Mais nous vous donnerons un état de la situation dans notre prochain rapport annuel.

**Le président:** Êtes-vous satisfait des engagements et des déclarations du contrôleur général et de M. Clark aujourd'hui sur la question du troc et des inspections des contingents?

**M. Desautels:** Je suis heureux qu'il y ait un engagement ferme à corriger la lacune que j'ai mentionnée. J'espère que cela se fera rapidement, dans quelques mois. Si ce problème est résolu en quelques mois, monsieur le président, je serai satisfait. Nous ferons tout notre possible pour coopérer.

**Le président:** Mardi prochain, le comité se réunira à huis clos pour une séance d'information. Notre prochaine séance publique aura lieu jeudi prochain. La prochaine réunion portera sur le Régime d'assistance publique du Canada, et nous recevrons le vérificateur général et le ministère de la Santé et du Bien-être social.

J'ai pensé que le comité aimerait qu'une motion soit présentée au cas où nous voudrions que la séance soit télévisée. Il s'agit de la motion habituelle: que, conformément à l'article 119 du Règlement, les lignes directrices adoptées par la Chambre des communes le vendredi 27 mars 1992, la séance du Comité permanent des comptes publics qui se tiendra le jeudi 21 mai 1992 à 9 heures dans la pièce 253-D soit télédiffusée. . . Ensuite, c'est ce que je viens de vous expliquer: une séance avec le vérificateur général et des représentants du ministère de la Santé et du Bien-être social.

**Une voix:** J'en fais la proposition.

La motion est adoptée

**M. Young:** Puis-je demander au président s'il est disposé à prendre les dispositions préliminaires, ou si une motion est nécessaire à cet effet? Je pense qu'il faudra trouver un échantillon représentatif de la fonction publique. Je m'en rends compte qu'il faudra limiter le nombre de personnes, mais je crois qu'il était important pour nous en tant que comité d'inviter des fonctionnaires à comparaître devant notre comité pour aborder avec eux la question bien précise—je ne pense pas que nous voulions nous engager dans un débat sur Fonction publique 2000—de la responsabilisation des fonctionnaires dans ce nouvel environnement: comment ils y font face, comment ils réagissent, quelles sont leurs suggestions, recommandations ou réactions.

**Le président:** Monsieur Macdonald, ou monsieur Clark, avez-vous une observation à faire à ce sujet?



[Texte]

**Mr. Young:** I think we as a committee should be deciding that. I think we got a very clear indication that people thought it was a good idea. It's going to take some time and I think the staff and the committee should decide whether or not it's important to pursue that.

**The Chairman:** Okay. That's a good proposal. The retransmission of this session today will be at 3 p.m. on Sunday next, May 17.

**Mr. Young:** There goes the barbecue.

**The Chairman:** There goes your barbecue. Okay.

**Mr. Macdonald:** I thought I would receive a video cassette, that you would no longer be providing committee transcripts.

**The Chairman:** Mr. Macdonald, we're going to make a film of you in committee. You look like Mr. Clean.

This meeting is adjourned.

[Traduction]

**M. Young:** Je pense que c'est au comité à décider. Je pense que pour nous, le message est clair: les gens pensent que c'est une bonne idée. Cela va demander du temps et je pense que le personnel et le comité devraient décider qu'il est important d'aller plus loin.

**Le président:** Très bien. C'est une bonne proposition. La séance d'aujourd'hui sera retransmise à 15 heures dimanche prochain, le 17 mai.

**M. Young:** Oublions le barbecue.

**Le président:** Oubliez votre barbecue. Très bien.

**M. Macdonald:** Je croyais que j'allais recevoir une cassette vidéo, que les procès-verbaux et témoignages du comité ne seraient plus transcrits.

**Le président:** Monsieur Macdonald, nous allons faire un film de vous en comité. Vous ressemblez à M. Net.

La séance est levée.







**MAIL  POSTE**

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

**Lettermail**

**Poste-lettre**

**K1A 0S9**

**Ottawa**

*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

---

**WITNESSES**

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Denis Desautels, f.c.a., Auditor General.

*From the Office of the Comptroller General of Canada:*

J.A. Macdonald, Comptroller General.

*From the Treasury Board Secretariat:*

Ian D. Clark, Secretary;

Barry Lacombe, Assistant Secretary, Expenditure Management Sector.

**TÉMOINS**

*Du Bureau du Vérificateur général du Canada:*

Denis Desautels, f.c.a., vérificateur général.

*Du Bureau du Contrôleur général du Canada:*

J.A. Macdonald, contrôleur général.

*Du Secrétariat du Conseil du Trésor:*

Ian D. Clark, secrétaire;

Barry Lacombe, secrétaire adjoint, Gestion des dépenses.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 28

Thursday, May 21, 1992

Chairperson: Jean-Robert Gauthier

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 28

Le jeudi 21 mai 1992

Président: Jean-Robert Gauthier

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

### RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), consideration of Paragraphs 3.131 to 3.139 of the Chapter 3 of the 1991 Auditor General's Report (Canada Assistance Plan)

### CONCERNANT:

Conformément à l'alinéa 108(3)e) du Règlement, étude des paragraphes 3.131 à 3.139 du Chapitre 3 du Rapport du vérificateur général pour 1991 (Régime d'assistance publique du Canada)

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature,  
1991-1992

## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Jean-Robert Gauthier

### Members

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Alan Redway  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

Clairette Bourque

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Président:* Jean-Robert Gauthier

### Membres

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Alan Redway  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

*La greffière du Comité*

Clairette Bourque



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 21, 1992  
(40)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:04 o'clock a.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chairman, Jean-Robert Gauthier, presiding.

*Members of the Committee present:* Eugène Bellemare, Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée and Douglas Young.

*Acting Member present:* Chris Axworthy for Jack Whittaker.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Richard Domingue and Michelle Salvail, Research Officers.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Denis Desautels, f.c.a., Auditor General. *From the Department of National Health and Welfare:* François Pouliot, Senior Assistant Deputy Minister; Ian Green, Assistant Deputy Minister, Social Services; Lise Brisson-Noreau, Director General, Cost Shared Programs.

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), the Committee commenced consideration of Chapter 3 of the 1991 Auditor General's Report—Follow-up of Recommendations in Previous Reports (Department of National Health and Welfare—Paragraphs 3.131 to 3.139).

The Auditor General and François Pouliot each made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 10:26 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Clairette Bourque

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 21 MAI 1992  
(40)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à 9 h 04, dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de Jean-Robert Gauthier (*président*).

*Membres du Comité présents:* Eugène Bellemare, Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Douglas Young.

*Membre suppléant présent:* Chris Axworthy remplace Jack Whittaker.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Richard Domingue et Michelle Salvail, attachés de recherche.

*Témoins: Du Bureau du Vérificateur général du Canada:* Denis Desautels, f.c.a., vérificateur général. *Du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social:* François Pouliot, sous-ministre adjoint principal; Ian Green, sous-ministre adjoint, Services sociaux; Lise Brisson-Noreau, directrice générale, Programmes à frais partagés.

Conformément à l'alinéa 108(3)e) du Règlement, le Comité aborde l'étude du Chapitre 3 du Rapport du vérificateur général pour 1991—Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs (Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social—paragraphes 3.131 à 3.139).

Le vérificateur général et François Pouliot font chacun un exposé et, avec les autres témoins, répondent aux questions.

À 10 h 26, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*La greffière du Comité*

Clairette Bourque

[Text]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, May 21, 1992

• 0904

**Le président:** À l'ordre, s'il vous plaît.

Conformément à l'alinéa 108(3)e) du Règlement, nous étudions les paragraphes 3.131 à 3.139 du chapitre 3 du Rapport du vérificateur général pour 1991, Régime d'assistance publique du Canada.

We have as our witnesses this morning from the office of the Auditor General of Canada, Denis Desautels and Bill Rafuse, Principal, Audit Operations Branch. Welcome.

• 0905

Du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, nous recevons M. François Pouliot, sous-ministre adjoint principal; M. Ian Green, sous-ministre adjoint, Services sociaux; et M<sup>me</sup> Lise Brisson-Noreau, directeur général, Programmes à frais partagés. Bienvenue.

Je crois comprendre que le vérificateur général a une déclaration d'ouverture à faire pour situer le débat. Le ministère n'a pas de déclaration.

**M. François Pouliot (sous-ministre adjoint principal, ministère de la Santé nationale et du Bien-être social):** Nous avons une très courte déclaration, monsieur le président.

**Le président:** Vous ne l'avez pas distribuée. Vous la cachez.

**Mr. Pouliot:** Was my statement not circulated?

Apparemment non, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Desautels, la parole est à vous.

**M. Denis Desautels, f.c.a. (vérificateur général du Canada):** Moi aussi, j'ai quelques remarques plutôt courtes sur le sujet de ce matin.

Je commencerai par dire que, pour avoir des débats informés et pour prendre des décisions éclairées, le Parlement a besoin d'être bien renseigné. Au fil des ans, le Parlement a défini ses besoins en information et les a fait connaître au moyen de dispositions législatives ou d'autres exigences en matière d'information.

Mon rôle dans ce processus est de déterminer si le Parlement reçoit l'information qu'il a demandée et de faire en sorte que l'information recueillie réponde à des normes prescrites ou raisonnables de qualité et d'opportunité ou de ponctualité. Je considère ce rôle comme étant très important.

Les dépenses annuelles du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social sont de 35 milliards de dollars. Elles constituent presque toutes des dépenses législatives ou statutaires, ce qui veut dire que le Parlement n'a pas à accorder une autorisation de dépenser tous les ans.

Dans le cas de ces programmes, le besoin d'information régulière et actuelle s'en trouve peut-être encore plus grand. À titre d'exemple, mentionnons le Régime d'assistance publique du Canada, le sujet de ce matin.

[Translation]

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 21 mai 1992

**The Chairman:** Order, please.

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), we are considering paragraphs 3.131 to 3.139 of the Chapter 3 of the 1991 Auditor General's Report (Canada Assistance Plan).

Nous avons avec nous, ce matin, du Bureau du vérificateur général du Canada, Denis Desautels et Bill Rafuse, directeur général, Direction générale des opérations de vérification. Bienvenue.

We have with us today, from the Department of National Health and Welfare, Mr. François Pouliot, Senior Assistant Deputy Minister; Mr. Ian Green, Assistant Deputy Minister, Social Services; and Ms Lise Brisson-Noreau, Director General, Cost-Shared Programs. Welcome.

I believe the Auditor General has an opening statement to put this morning's discussion in context. The Department does not have a statement.

**Mr. François Pouliot (Senior Assistant Deputy Minister, Department of National Health and Welfare):** We have a short opening statement, Mr. Chairman.

**The Chairman:** You have not circulated it. You're hiding it.

**M. Pouliot:** Ma déclaration n'a pas été distribuée?

Apparently not, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Desautels, you have the floor.

**Mr. Denis Desautels, f.c.a. (Auditor General of Canada):** I also have a few brief comments to make about this morning's topic of discussion.

I will start by saying that good information is a prerequisite for informed debate and parliamentary decision making. Over the years, Parliament has defined its information needs, and expressed these in legislation and through other reporting requirements.

My role in this process is to review whether Parliament receives the information it has requested, and to ensure that information provided meets prescribed or reasonable standards for quality and timeliness. I consider this role to be a very important one.

Annual expenditures by the Department of National Health and Welfare are \$35 billion. Almost all of that is statutory spending, meaning that Parliament does not grant spending authority on an annual basis.

For such programs, the need for regular and timely information to Parliament is, if anything, greater. The Canada Assistance Plan, this morning's topic, is one such program.



[Texte]

Dans notre chapitre de 1989 sur le Régime d'assistance publique du Canada ou, comme on l'appelle communément, le RAPC, nous avons indiqué que les parlementaires et les autres intéressés n'avaient pas l'occasion d'examiner et d'analyser de façon régulière les résultats de ce vaste programme à frais partagés. Nous avons examiné les rapports annuels du Régime d'assistance publique et la Partie III du Budget des dépenses de Santé et Bien-être social Canada, et avons conclu que ni l'un ni l'autre de ces documents ne répondaient à l'objectif visé, c'est-à-dire informer suffisamment le Parlement au sujet du Régime. Nous avons alors recommandé que le rapport annuel du Régime soit préparé et soumis au Parlement conformément aux exigences de la loi et, en général, que la direction du Régime rassemble et publie une information plus complète sur les activités liées au Régime et sur les résultats obtenus.

Dans notre suivi de 1991, nous arrivons aux mêmes conclusions: l'information sur le RAPC qui est fournie au Parlement demeure insuffisante. Déposé tard, en juin 1991, le dernier rapport du Régime qui, selon la loi, doit être préparé chaque année, englobait en fait trois exercices, soit ceux de 1986-1987 à 1988-1989. Les rapports annuels du Régime pour les deux exercices suivants, et maintenant pour celui de 1991-1992, sont toujours manquants. De plus, l'information présentée dans la Partie III du Budget des dépenses de Santé et Bien-être social sur ce programme de 6 milliards de dollars demeure incomplète.

For example, in part III of the estimates for 1992-93, recent trends in social assistance caseloads are not presented, and neither is the financial impact of Bill C-69, legislation passed in February 1991, that imposed a limit on the growth of certain CAP expenditures. Clear information on the likely effects of these events is necessary for a complete picture of the program.

We are concerned on two fronts.

First, there has been little improvement in the reporting of CAP information to Parliament since our 1989 audit. CAP annual reports are now three years in arrears, and the estimates, part III, arguably the most important public record of program results, is not filling the information gap.

• 0910

Secondly, there are some additional instances of late tabling of statutory annual reports by this department. I believe the only acceptable level of performance for statutory annual reports is full compliance with legislated requirements.

Your committee may wish to find out why the department has not acted more positively to meet its statutory reporting obligations in the three years since our original audit. You may also wish to ascertain what plans the department has to provide Parliament with more complete and timely information in the future. Thank you, Mr. Chairman.

[Traduction]

In our 1989 chapter on the Canada Assistance Plan—or “CAP” as it is commonly known—we reported that parliamentarians and others did not have the opportunity to review and consider the results of this large, cost-shared program on an ongoing basis. We reviewed CAP annual reports and the Estimates Part III document for Health and Welfare, and concluded that neither of these documents was accomplishing its intended purpose of adequately informing Parliament about CAP. We recommended that the CAP annual report be prepared and submitted to Parliament as required by legislation and that, in general, CAP management develop and report more comprehensive information on CAP-related activities and results.

Our 1991 follow-up reached the same conclusion—CAP information provided to Parliament is still inadequate. The last CAP report—required annually by statute—in fact, covered the three-year period 1986-87 through 1988-89, and was tabled late—June 1991. CAP annual reports for the two subsequent years, and now 1991-92 as well, are outstanding. Also, information contained in Health and Welfare's Estimates Part III document on this \$6 billion program remains incomplete.

Par exemple, la Partie III du Budget des dépenses, pour 1992-1993, ne présente pas les tendances récentes de la clientèle du régime de bien-être social. Elle ne traite pas non plus des répercussions financières du projet de loi C-69, dispositions législatives adoptées en février 1991 pour limiter la croissance de certaines dépenses liées au Régime d'assistance publique du Canada. Pour se faire une idée complète du programme, il faut avoir de l'information très précise sur les répercussions possibles de ces mesures.

Nous sommes doublement préoccupés.

D'abord, la présentation de l'information au Parlement en rapport avec le régime ne s'est pas beaucoup améliorée depuis notre vérification de 1989. Les rapports annuels du RAPC accusent maintenant trois ans de retard. Et la Partie III du budget des dépenses, sans doute le plus important document public sur les résultats de programmes, ne comble pas le manque d'information.

Deuxièmement, le ministère a connu d'autres retards dans la présentation de rapports annuels exigés par la loi. À mon avis, le seul niveau acceptable de rendement à cet égard est la pleine conformité aux exigences législatives.

Votre comité voudra peut-être savoir pourquoi le ministère n'a pas pris, au cours des trois exercices qui se sont écoulés depuis notre première vérification, de mesures plus positives pour s'acquitter de ses obligations législatives de rapport. Vous voudrez peut-être aussi savoir ce que le ministère a l'intention de faire, dans l'avenir pour présenter au Parlement une information plus complète, et ce, en temps opportun. Merci, monsieur le président.

[Text]

**Le président:** Merci, monsieur Desautels. Monsieur Pouliot, vous avez une déclaration à faire. On vous écoute.

**M. Pouliot:** Merci, monsieur le président.

I want to apologize for not circulating the document ahead of time.

**The Chairman:** If it is a lengthy document, Mr. Pouliot, please don't read it.

**Mr. Pouliot:** It isn't, sir. It is just a two-minute statement.

I want to make a few comments about the annual report that has been referred to by the Auditor General and part III of the main estimates.

Pour ce qui est du rapport annuel, monsieur le président, je dois reconnaître que celui-ci a toujours été et continue à être en retard. Il y a cependant, à notre avis, des circonstances atténuantes qu'il est important de porter à l'attention des membres de ce Comité.

La principale raison du retard est qu'il nous est impossible de produire ledit rapport sans que les provinces en approuvent le contenu. Or, il est long et difficile d'obtenir cette approbation. Disons même, en toute franchise, qu'il y a des occasions où les provinces refusent de nous transmettre les renseignements qui nous sont nécessaires pour compléter le rapport.

Ajoutons à ceci les délais que les provinces elles-mêmes connaissent pour obtenir toute l'information nécessaire pour produire le rapport à partir des municipalités.

We were recently criticized by the Office of the Comptroller General for having too long a part III of the main estimates. The department is trying to reach this balance, but the Auditor General has, as you just heard, made the observation in 1989 that we should have included more information about the cost-shared program or the Canada Assistance Plan in those main estimates. We think that since then we have made considerable progress in improving our part III of the main estimates, but it is difficult to reach the correct balance, and your advice on this matter would be very welcome.

Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Pouliot. Monsieur Young.

**M. Young (Acadie—Bathurst):** Monsieur le président, j'aimerais aborder directement la question posée par le vérificateur général, question qui nous préoccupe aussi.

Vous dites qu'il y a des provinces qui ne collaborent pas comme elles devraient le faire. Êtes-vous d'avis qu'on doit changer les obligations statutaires pour le rapport qu'on exige sur le programme en question, si vous n'êtes pas capables de le faire? Lorsque je dois faire ma déclaration d'impôts, même si je dis que cela ne fonctionne pas et que je n'ai pas toutes les données nécessaires, je reçois un appel ou, pis encore, je reçois un avis me disant de me présenter quelque part.

Cette chose dure depuis des années. Si vous nous dites que vous n'êtes pas capables de le faire, cela veut dire qu'on vous a imposé un fardeau qui n'est pas raisonnable. Il faut que ce soit l'un des deux.

[Translation]

**The Chairman:** Thank you, Mr. Desautels. Mr. Pouliot, you have an opening statement. Please proceed.

**Mr. Pouliot:** Thank you, Mr. Chairman.

J'aimerais vous présenter mes excuses pour ne pas distribuer le document à l'avance.

**Le président:** Si le document est long, monsieur, s'il vous plaît, ne le lisez pas.

**M. Pouliot:** Il n'est pas long, monsieur. Ce sera une déclaration de deux minutes.

J'aimerais faire quelques commentaires au sujet du rapport annuel dont le vérificateur a parlé et la Partie III du Budget des dépenses.

Mr. Chairman, I must admit that annual reports have always been, and continue to be, late. However, we think that there are extenuating circumstances that should be brought to the attention of the members of this committee.

The main reasons for these delays is that it is impossible to produce the report without the provinces' approval of its content. However, it is a long and difficult process to obtain this approval. I would even say, frankly, that there are times when the provinces refuse to provide us with the information necessary to draft the report.

Added to these delays is the time it takes the provinces to obtain all the information they need for their respective reports from the municipalities.

Le Bureau du contrôleur général nous a critiqués récemment pour avoir produit une partie III du Budget des dépenses trop longue. Le ministère essaie de réaliser un juste équilibre, mais, comme vous venez d'entendre, le vérificateur général a dit dans son rapport de 1989 que nous aurions dû inclure plus de renseignements dans le Budget des dépenses au sujet des programmes à frais partagés et le Régime d'assistance publique du Canada. Nous croyons que depuis 1989, nous avons beaucoup amélioré la Partie III du Budget des dépenses, mais il est difficile de trouver le juste équilibre, et nous serions très heureux de recevoir vos conseils à ce sujet.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Pouliot. Mr. Young.

**Mr. Young (Acadie—Bathurst):** Mr. Chairman, I would like to directly address the issue brought up by the Auditor General, an issue that we are also concerned about.

You said that there are provinces that are not co-operating as well as they should. Do you think we should change the statutory requirements for annual reports on the program in question if you are not capable of producing them? When it is time for me to do my income tax return, even if I say it is not working out and that I cannot find the necessary information, at one point I get a phone call or, worse I get a notice to appear somewhere.

This has been going on for years. If you tell us that you are not able to meet this requirement, that means that we have saddled you with an unreasonable burden. It has to be one or the other.



[Texte]

**M. Pouliot:** La question est pertinente, monsieur le président. Je dois dire que nous produisons présentement huit rapports statutaires chaque année et qu'en vertu des nouvelles autorités que nous confère la Loi sur l'administration financière, nous sommes en train d'examiner s'il n'y a pas lieu de modifier cette exigence de produire huit rapports annuels et d'adopter une autre façon d'informer le Parlement qui soit plus efficace, plus rapide et plus utile.

Dans le cas du rapport annuel dont nous parlons ici, il faut dire qu'en général, il faut entre 18 mois et 2 ans pour que les provinces nous fournissent toute l'information qui nous permet de colliger ce rapport. Une fois que nous avons reçu toutes les données nécessaires des différentes provinces, nous devons réconcilier l'information, parce que plusieurs provinces n'utilisent pas les mêmes définitions de termes. Nous sommes donc obligés d'essayer d'uniformiser cette information pour qu'on puisse comparer des oranges avec des oranges. Une fois cette réconciliation faite, nous sommes obligés de renvoyer le projet de rapport aux provinces pour qu'elles l'approuvent à nouveau avant de pouvoir passer à son édition, sa traduction et son impression.

• 0915

C'est ce qui fait qu'en général, il nous faut jusqu'à trois ans pour produire le rapport en question. Nous comprenons très bien la préoccupation du vérificateur général qui est d'avis que cette information devrait être disponible plus tôt.

**Mr. Young:** Mr. Chairman, I think it's clear we're faced with a very serious problem. We're looking at \$6 billion in expenditures. We can't get a handle on it. I would think most Canadian taxpayers would wonder why governments at the provincial level are either refusing to co-operate or making it difficult to produce or to send the information to the Government of Canada dealing with this type of situation.

I want to ask Mr. Pouliot, in reviewing this matter, since 1978—and I don't want to go through all of it—the federal-provincial commission. . . the Auditor General in 1985 and again in 1989 continues to insist that there has to be better reporting to provide Parliament as well as the public with information.

Is it something that can't be done? Is it because of the problems with the provinces that you can't define terms? Will they not agree with you? Do they just want to take \$5.8 billion and run? I mean, where does the buck stop here? Do you have recommendations? Are you prepared to make recommendations to the committee that would allow us to put forward in a report the types of suggestions that would allow you to do your job and allow us to be responsible in terms of accounting for taxpayers' dollars?

**Mr. Pouliot:** Mr. Chairman, we have taken some steps—and there may be more that should be taken—to try to resolve these difficulties. One of them is to help standardize the data collection to avoid the point I made earlier, about comparing apples and oranges.

[Traduction]

**Mr. Pouliot:** The point is well taken, Mr. Chairman. I must say that we currently produce eight statutory reports per year and, because of the new authority that we have been granted under the Financial Administration Act, we are presently looking at whether this requirement to produce eight annual reports could be modified and another more efficient, faster, and more useful way of reporting to Parliament be adopted.

In the case of the annual report in question, it generally takes between 18 months and 2 years for the provinces to provide the information that we need to compile the report. Once we have received all the information from the various provinces, we then need to standardize that information because several provinces do not use the same definitions for certain terms. So we have to try to standardize the information so that we will be comparing oranges with oranges. Once that standardization has been carried out, we then need to send the draft report back to the provinces so that they can approve it before it is edited, translated and printed.

That is why, as a general rule, it takes us up to three years to produce the report in question. We fully appreciate the Auditor General's concern that this information should be available sooner.

**M. Young:** Monsieur le président, il m'apparaît clairement qu'il s'agit d'un problème très grave. Il s'agit de dépenses de 6 milliards de dollars. Nous n'arrivons pas à savoir comment cet argent est utilisé. À mon avis, la plupart des contribuables canadiens voudraient savoir pourquoi les gouvernements provinciaux refusent de coopérer ou rendent difficile la préparation de ces rapports en ne fournissant pas l'information au gouvernement du Canada.

Monsieur Pouliot, j'ai passé en revue l'histoire de cette histoire et je ne veux pas entrer dans les détails mais, depuis 1978, il y a eu la commission Breault, le rapport du vérificateur général en 1985 puis encore en 1989. Ce dernier continue d'insister que la population et le Parlement sont en droit d'attendre que ces renseignements leur soient communiqués en temps opportun.

Est-ce possible? Si vous n'arrivez pas à définir les termes, est-ce à cause des provinces? Refusent-elles de s'entendre avec vous? Veulent-elles prendre les 5,8 milliards de dollars et en faire ce qu'elles veulent? En fait, je veux savoir si ce sont elles qui doivent être tenues responsables? Avez-vous des recommandations à nous faire? Êtes-vous disposé à formuler à l'intention du comité des recommandations qui nous permettraient à notre tour de proposer des suggestions dans un rapport qui vous permettrait de faire votre travail et de rendre compte de l'utilisation qui est faite de l'argent des contribuables?

**M. Pouliot:** Monsieur le président, nous avons déjà pris des mesures—et nous pourrions sans doute faire davantage—pour tenter de régler ces problèmes. Nous avons notamment décidé d'aider à l'uniformisation des procédures de collecte de données pour éviter le problème que j'ai évoqué plus tôt, à savoir de comparer des pommes et des oranges.

[Text]

We have managed to standardize some of the data collection so far. It is helpful indeed when the provinces will collaborate. Two examples of this are the inventory of income security programs in Canada and the activities of federal-provincial working groups on child and family services information.

We're also looking at our own side of producing the report to try to accelerate the process. But I'll ask my colleague whether any other steps are being contemplated to try to resolve those difficulties.

**Mr. Ian Green (Assistant Deputy Minister, Social Service Programs Branch, Department of National Health and Welfare):** The issue, Mr. Young, in terms of the basic question you're asking—whether one would want to put in place standards in terms of information, both in terms of collection and the quality of information—is obviously a political decision at the end of the day in terms of whether or not you want to make the expenditure of these funds conditional on the type or quality of information you get from the provinces. We have very much gone the route, as my colleague suggested, of trying to work with the provinces in terms of improving the quality of information.

It's a difficult issue in the sense that definitions often relate to a number of different problems. First, there are variations in the programs, some of which are quite legitimate in terms of different provincial circumstances. In other cases, definitions are quite different in the sense of, say, what is the definition of a disabled person. In some provinces definitions as to employables or unemployables are different in the sense of the benefits they provide.

In some cases, particularly in terms of single parents, some provinces deem a single parent with young children to be employable at a certain point. Some deem them to be unemployable.

**Mr. Young:** If I may, Mr. Chairman, I think we understand the difficulty. What I'm looking at is the more concrete question of what we do about it. The problem has been around since 1978, as I understand the literature on it. What I would like to know from the department is whether you are prepared to tell us what should be done.

Should it be statutory changes to allow you to do your reporting after three years? Should you be doing interim reporting on what you know and what you can get? Should there be good guys, bad guys? Can we find out from you today?

You say some provinces don't co-operate. What are the examples of the provinces who do the best job in providing you with the data you need to be able to make an assessment of how they're using the funds? Who are the provinces who aren't? We know a couple of provinces you have a hard time with. As I understand one of the reports, Ontario and Quebec don't always manage to keep the accounts as up to date as you or perhaps the Auditor General would like them.

[Translation]

Nous avons réussi à uniformiser certaines des procédures de collecte. Bien entendu, cela va mieux quand les provinces coopèrent. À titre d'exemple, nous normalisons les données de l'inventaire des programmes de sécurité du revenu au Canada et des groupes de travail fédéral-provinciaux sur les services aux enfants et aux familles.

Nous examinons aussi nos propres procédures liées à la préparation du rapport afin d'accélérer le processus. Je me permets de demander à mon collègue si nous envisageons d'autres mesures pour tenter de régler les problèmes.

**M. Ian Green (sous-ministre adjoint, Direction des services sociaux, ministère de la Santé nationale et du Bien-être social):** Vous demandez en fait, monsieur Young, s'il ne faudrait pas envisager de fixer des normes pour la collecte et la qualité de l'information mais, au bout du compte, cela relève d'une décision politique qui fixerait comme condition au transfert de ces fonds la production par les provinces d'information précise et fiable. Comme l'a dit mon collègue, nous avons essayé d'obtenir, en collaboration avec les provinces, une amélioration de la qualité de l'information.

C'est une question difficile puisque les définitions s'appliquent souvent à nombre de problèmes différents. D'abord, les programmes ne sont pas tous identiques puisqu'ils sont adaptés, en toute légitimité, aux besoins particuliers des provinces. Dans d'autres cas, les définitions varient énormément, notamment celles de personnes handicapées. Dans certaines provinces, la définition de l'aptitude ou de l'inaptitude à l'emploi se traduit par une différence dans les prestations.

Par ailleurs, certaines provinces estiment qu'un chef de famille monoparentale avec de jeunes enfants est apte à l'emploi, dans une certaine mesure. D'autres les jugent inaptes à l'emploi.

**M. Young:** Monsieur le président, je pense que nous comprenons le problème. Ce que j'aimerais savoir c'est, plus concrètement, ce que nous pouvons faire pour le corriger. D'après les textes que j'ai lus, ce problème date de 1978 environ. J'aimerais que les fonctionnaires du ministère me disent s'ils sont en mesure de nous recommander des solutions.

Devrions-nous modifier la loi afin de vous permettre de présenter le rapport tous les trois ans? Devriez-vous déposer des rapports provisoires sur les données que vous pouvez obtenir et sur ce que vous savez? Devrions-nous dire qui collabore positivement avec vous et qui refuse de coopérer? Pouvez-vous nous répondre aujourd'hui?

Vous dites que certaines provinces ne coopèrent pas. Quelles provinces vous fournissent, en temps opportun, les données dont vous avez besoin pour évaluer leur utilisation des fonds? Lesquelles ne le font pas? Nous savons quelles provinces font des difficultés. Si j'ai bien compris l'un des rapports que j'ai lu, l'Ontario et le Québec n'ont pas toujours des comptes en aussi bon ordre que vous ou le vérificateur général ne le souhaiteriez.



[Texte]

What do we do? We understand the definitions problem. It's complicated. There are jurisdictional problems. But here you are sitting in front of us and we're indicting you for not having annual reports and not getting your reporting up to what we think should be acceptable standards.

You tell us, as parliamentarians. Should we change the statutory requirements? Do there have to be political negotiations with the provinces to make sure the information is made available to us in a reasonable amount of time? What do we do to resolve a problem that's been around since 1978 and at this point in time involves the spending of \$5.8 billion to \$6 billion of Canadian taxpayers' money?

• 0920

**Mr. Green:** Mr. Young, we're working at it piece by piece. We are working with the provinces in terms of the information we provide, in terms of recipients and in terms of expenditures by various categories.

My colleague has mentioned that we work with them in terms of the report on different income security programs and trying to get program definitions from them. We work with them in terms of the report on child and family services, where we've taken a particular area, and we're trying to get definitions around those programs. We've also worked with the Economic Council in terms of trying to obtain information from provinces to support Economic Council initiatives, some of which will be ongoing. In a number of areas we have tried to develop information that would help us in terms of getting a better understanding of the social welfare system in this country and the kinds of programs that are needed.

In terms of whether or not I would advise on statutory changes, my sense is that this is a major and complex issue. What would be helpful to us, I think, would be pressure from this committee to try to improve the information. I think we'd be prepared to provide the committee with a typology of the kind of information that we've sought from the provinces in the past, and we would welcome your suggestion that we should increase our pressure on the provinces to try to obtain it.

**Mr. Young:** Mr. Chairman, what I'm concerned about is the fact that if the Government of Canada says that in order to receive assistance, Canadians have to learn how to fly, that's not likely to happen. If we're being told that it's impossible for you to provide these reports... The Auditor General has referred to them several times in the past 10 years. I think it's unfair to the department and the people involved to try to pressure them or make them do things that may be impossible to do, because we haven't put together the proper structures.

[Traduction]

Que pouvons-nous faire? Nous comprenons le problème des définitions. C'est compliqué. Il y a des problèmes de compétence partagée. Mais vous êtes là devant nous, aujourd'hui, et nous vous reprochons de ne pas déposer à temps les rapports annuels et de ne pas respecter ce que nous considérons être des normes acceptables.

Dites-nous, en notre qualité de parlementaires, ce que nous devons faire. Devrions-nous modifier les exigences de la loi? Doit-on engager des négociations politiques avec les provinces pour obtenir qu'elles nous fournissent les renseignements dans des délais raisonnables? Que pouvons-nous faire pour régler un problème qui date de 1978 et qui touche un programme auquel les contribuables canadiens contribuent 5,8 à 6 milliard de dollars?

**M. Green:** M. Young, nous tentons de régler le problème étape par étape. Nous travaillons avec les provinces sur l'information que nous fournissons au sujet des bénéficiaires et des dépenses par catégorie.

Mon collègue a mentionné que nous travaillons avec elles à la préparation du rapport sur les divers programmes de sécurité du revenu et à l'harmonisation des définitions. Nous travaillons avec elles à la préparation du rapport sur les services aux enfants et aux familles et nous tentons d'obtenir des définitions pour chacun de ces programmes. Nous avons aussi travaillé avec le Conseil économique pour obtenir des provinces des renseignements dont a besoin le Conseil économique pour certaines études en cours. Nous tentons de collecter des renseignements qui nous aideraient à mieux comprendre le régime de bien-être social dans ce pays et le genre de programme à mettre en place.

Pour ce qui est de savoir si je recommanderais que la loi soit modifiée, j'ai l'impression que c'est une question très importante et très complexe. Ce qui nous serait utile, à mon avis, ce serait que le comité exerce des pressions pour obtenir des renseignements de meilleure qualité. Nous pourrions fournir au comité une typologie du genre de renseignements que nous avons demandé aux provinces de nous fournir dans le passé et nous serions heureux que vous nous recommandiez des façons d'exercer des pressions auprès de provinces pour obtenir ces renseignements.

**M. Young:** Monsieur le président, je crains que si le gouvernement du Canada dit aux Canadiens qu'ils devront apprendre à piloter un avion s'ils veulent recevoir de l'aide, il est peu probable que cela se produise. Si vous nous dites qu'il vous est impossible de fournir ces rapports... Depuis 10 ans, le vérificateur général a souligné ce problème à maintes reprises. J'estime qu'il serait injuste d'exercer des pressions auprès du ministère pour qu'il fasse des choses qui sont impossibles puisque nous n'avons pas mis en place les structures appropriées.

[Text]

In the 1989 report, because we're really talking history here when we talk about annual reports as opposed to estimates. . . In paragraph 15.56, on bringing settlements to a more current basis, the two largest provinces are considerably in arrears. I would like to know where they are today. Quebec is five years in arrears and Ontario is seven. What kind of nonsense is this? How far behind are they today?

**Mme Lise Brisson-Noreau (directeur général, Programmes à frais partagés, ministère de la Santé nationale et du Bien-être social):** Le Québec et l'Ontario ont plus de difficulté à nous donner l'information rapidement parce que ce sont de très grosses provinces. Elles doivent commencer par obtenir l'information de leurs municipalités, faire une certaine réconciliation et nous donner l'information. C'est pour cela que que l'attente est toujours plus longue dans le cas de l'Ontario et du Québec.

Deuxièmement, monsieur Young, il ne faut pas oublier que, des 6 milliards de dépenses du programme, 80 p. 100 vont directement à l'aide sociale. Le rapport sur cette partie-là, on pourrait le produire six mois après la fin de l'année parce que c'est vraiment quelque chose de très direct; c'est un chèque reçu par des individus.

C'est dans la partie compliquée, qui représente à peine 20 p. 100 du programme—je ne dis pas que ce n'est pas important parce que ce sont quand même des sommes importantes—, qu'on a des problèmes de définitions, des problèmes à cause des différentes juridictions qui offrent les services à des institutions. On doit faire attention à l'interface avec certains autres programmes fédéraux qui ne sont pas des programmes à frais partagés. Il faut voir si Emploi et Immigration ou Justice a appuyé telle sorte de chose. L'ensemble des programmes sociaux, au niveau du gouvernement fédéral, avec l'appui aux provinces, est devenu très, très complexe.

Je ne crois pas qu'il serait facile de changer notre législation, parce qu'il s'agit d'un réseau de programmes. Si on change une chose, on touche les autres qui sont à côté.

• 0925

Je crois qu'actuellement, le gouvernement veut examiner ces choses-là, mais on ne peut pas regarder cela uniquement en fonction du programme. Si on voulait changer certaines de nos obligations statutaires, on pourrait nous dire d'aller au Parlement une fois par année avec une information incomplète, pourvu qu'on soit d'accord que ce sera incomplet et qu'on ne se fasse pas taper sur les doigts parce qu'on n'aura pas tout donné. Il y aura toujours une partie qu'on devra attendre des provinces, tant qu'on aura la législation et les programmes actuels.

**M. Young:** Monsieur le président, il y a là une approche qui nous inquiète. C'est celle qui consiste à envoyer de vastes sommes d'argent sans que les provinces aient les structures nécessaires pour en faire la comptabilité. Je suis certain que dans n'importe quelle activité où des montants de ce genre sont dépensés, il n'est pas normal qu'on n'ait pas un système qu'on puisse respecter. Le système actuel est complètement laissé de côté parce qu'on ne peut pas arriver à faire ce que le Parlement exige, c'est-à-dire des rapports annuels.

[Translation]

Dans le rapport de 1989, puisque nous parlons d'histoire ancienne quand nous parlons de rapports annuels plutôt que de budgets des dépenses. . . Au paragraphe 15.56, pour ce qui est d'éliminer le retard accumulé en matière de règlement des réclamations, dans les deux plus grandes provinces, les retards sont encore importants. J'aimerais savoir où elles en sont aujourd'hui. Le Québec était en retard de cinq ans et l'Ontario, de sept. Qu'est-ce que c'est que ces histoires? Combien de retards ont-elles aujourd'hui?

**Mrs. Lise Brisson-Noreau (Director General, Cost Shared Programs, Department of National Health and Welfare):** Quebec and Ontario have greater difficulty in providing us the information rapidly because of their size. They must first obtain the information from the municipalities, standardize it and transmit it to us. That is why it always takes longer to receive the information for Ontario and Quebec.

Secondly, Mr. Young, it should be remembered that, of the \$6 billion in program spending, 80% goes directly to social assistance. The report on those expenditures could be produced within six months of the year end because the transfer of funds is very direct; a cheque is sent out to individuals.

It is with the more complicated part representing barely 20% of the program—I am not saying this part is less important because the amounts involved are significant—that we have a problem with definitions, because of the different jurisdictions offering services to institutions. We must be careful about the relationship with certain other federal programs that are not shared-cost programs. We have to verify whether Employment and Immigration or Justice have supported a particular program. At the federal level, all the social programs and transfers to provinces have become very, very complex.

I do not believe it would be easy to change the legislation, because there is a network of programs involved. If we make one change, everything related to it also has to be changed.

I believe that the government intends to examine those possibilities, but we can't look at things solely in terms of the program. Should there be a wish to change certain statutory requirements, we could be told that it would be sufficient to provide Parliament with incomplete information once a year, provided that everyone agrees that the information would be incomplete and that we wouldn't be taken to task for not providing complete information. We will always have to wait for provinces to provide part of the information, as long as the legislation and the programs remain unchanged.

**Mr. Young:** Mr. Chairman, there exists a situation which concerns us. Vast sums of money are being transferred to provinces who are unable to account for the way in which those funds are spent. I am convinced that it would not be considered normal elsewhere for such amounts to be expended without ensuring that there were reporting procedures that could be complied with. The current system is completely unsatisfactory because it does not produce what Parliament requires, that is annual reports.



[Texte]

In the estimates, page 3-18, you state that the Canada Assistance Plan Evaluation Report indicated that "the Program has been effective in directing federal moneys to persons in greatest need". Do you know that? And if you do, the first thing I would like to get is that evaluation report. But I'd like to know how you know that people in the greatest need are getting this money. Do you know that they got it three or four years ago? Can you be positive they're getting it this year, since you don't have all the information that I would think would be necessary to make that kind of judgment?

**M. Pouliot:** Monsieur le président, le rapport d'évaluation est un document public qui est disponible. Cela nous ferait plaisir de le distribuer aux membres de votre Comité s'ils le souhaitent. Il est disponible à qui veut le consulter.

Pour ce qui est de l'évaluation elle-même, M. Green pourrait répondre plus particulièrement à cette question.

**Mr. Green:** Mr. Chairman, on Mr. Young's last set of questions, in terms of the sense that we have a massive program and we have an information problem in terms of time limits, the evaluation itself, which we would be pleased to provide you with, Mr. Young, is a major and comprehensive evaluation that involved interviews, discussions with a range of stakeholders, NGOs, etc. It had both administrative and policy components to it.

The bottom line was, as with a number of other reports in terms of CAP, that there was no question that the program effectively transfers funds to provinces for the operation of the social welfare system that provides assistance and services to a wide range of Canadians. I think that was clearly accepted in terms of the evaluation.

We believe that if you ask a range of stakeholders, and it's reflected in a number of other reports, the program is indeed effective in terms of responding to the needs of many Canadians.

**The Chairman:** Thank you.

Monsieur Pouliot, vous dites que vous faites huit rapports au Parlement.

**M. Pouliot:** Statutaires.

**Le président:** Statutaires. Est-ce qu'on peut avoir la liste de ces rapports, s'il vous plaît?

**M. Pouliot:** Si je peux.

**Le président:** Pouvez-vous me dire également quels sont ceux qui sont en retard et quels sont ceux qui ont été déposés à temps? Est-ce qu'on pourrait avoir le rapport d'évaluation qui a été mentionné par M<sup>me</sup> Brisson-Noreau, je pense? Pouvez-vous le donner au greffier pour qu'il le distribue aux députés?

**M. Pouliot:** Certainement, monsieur le président.

**Mme Bertrand (Brome—Missisquoi):** Ma question s'adresse au vérificateur général.

Vous dites dans votre présentation que vous avez examiné la Partie III du Budget des dépenses et avez conclu:

[Traduction]

Dans le budget des dépenses, à la page 3-18, vous dites que selon le Rapport d'évaluation du Régime d'assistance publique du Canada, «le Programme a permis d'orienter des fonds fédéraux vers les personnes qui en avaient le plus grand besoin». Êtes-vous en mesure d'en juger? Et, si oui, j'aimerais bien obtenir un exemplaire de ce rapport d'évaluation. J'aimerais aussi savoir comment vous êtes en mesure de dire que les fonds ont été orientés vers les personnes qui en avaient le plus grand besoin. Savez-vous si c'était le cas il y a trois ou quatre ans? Pouvez-vous être certain que c'est toujours le cas cette année, puisque vous n'avez pas en main tous les renseignements qui vous permettraient, à mon avis, d'en juger?

**Mr. Pouliot:** Mr. Chairman, the evaluation report is a public document and is available. We would be pleased to provide it to the members of your committee if they so wish. It is available to whoever wants to consult it.

As to the evaluation itself, Mr. Green will be able to answer the question.

**M. Green:** Monsieur le président, M. Young disait qu'il s'agit d'un programme massif pour lequel nous avons du mal à obtenir des renseignements de qualité en temps opportun. Le rapport d'évaluation, que nous nous ferons un plaisir de vous faire parvenir, monsieur Young, est une évaluation très approfondie dans le cadre de laquelle nous avons procédé à des entrevues et à des discussions avec toute la gamme des groupes intéressés, les ONG, etc. Elles portaient à la fois sur des questions d'ordre administratif et politique.

Il en est ressorti clairement, comme d'ailleurs des autres rapports touchant au RAPC, que le programme permet de transférer efficacement des fonds aux provinces au titre du Régime de bien-être social qui fournit à de nombreux Canadiens de l'aide et des services. Je pense que l'évaluation l'a fait ressortir clairement.

Nous croyons que, comme les intéressés et nombre d'autres rapports le confirment, on peut dire que le programme répond efficacement aux besoins de nombreux Canadiens.

**Le président:** Merci.

**Mr. Pouliot:** you say you table eight reports to Parliament.

**Mr. Pouliot:** Statutory reports.

**The Chairman:** Statutory. Could we have a list of those reports, please?

**Mr. Pouliot:** If I can.

**The Chairman:** Could you also tell me which ones are late and which ones have been tabled on time? Could we have the evaluation report which Mrs. Brisson-Noreau mentioned, I believe? Could you give it to the clerk so that it can be circulated to the members?

**Mr. Pouliot:** Certainly, Mr. Chairman.

**Mrs. Bertrand (Brome—Missisquoi):** My question is for the Auditor General.

You say in your statement that you have examined the Estimates, Part III, and concluded:

[Text]

...que ni l'un ni l'autre de ces documents ne répondait à l'objectif visé, c'est-à-dire informer suffisamment le Parlement au sujet de l'objectif du Régime.

À la page 2, vous dites aussi que la Partie III:

...pour l'exercice 1992-1993, ne présente pas les tendances récentes de la clientèle du régime de bien-être social.

J'ai regardé la Partie III de ce dossier. Je pense que cela va de la page 3-30 à la page 3-33. À la page 3-33, il y a un tableau qui indique les tendances des transferts fédéraux aux provinces et aux territoires. Est-ce que cela ne répond pas, un peu ou partiellement, à votre interrogation sur les tendances futures?

• 0930

Ma deuxième question porte aussi sur la page 3-32. Il y a un astérisque où on parle de certains éléments de renseignement. On dit:

Ces éléments sont décrits en détail dans le rapport annuel du Régime d'assistance publique du Canada. . .

Est-ce que cela veut dire qu'il y a une autre publication qui donne plus d'information? M. Pouliot nous dit qu'on demande au ministère de réduire cette Partie III. Par ailleurs, le vérificateur dit qu'il n'y a pas suffisamment d'explications. Je voudrais donc que vous. . .

**Le président:** On va commencer par M. Desautels. Voulez-vous faire un commentaire?

**M. Desautels:** Oui, monsieur le président. Pour répondre à la première question de M<sup>me</sup> Bertrand, je dirais que c'est une question d'appréciation: qu'est-ce qui est suffisant et qu'est-ce qui ne l'est pas?

Selon nous, on pourrait facilement donner un peu plus, surtout étant donné l'importance des sommes en jeu. On parle quand même d'un programme qui atteint 6 milliards de dollars. Dans notre rapport de 1989, on a indiqué certaines pistes sur le genre d'information qui pourrait être fournie. Cela va un peu plus loin que ce qui est fourni actuellement.

On pourrait donner l'exemple de l'Ontario qui, dans son rapport annuel sur les dépenses d'assistance sociale, en donne un peu plus que ce que fournit le rapport actuel ou que ce qu'on fournit actuellement dans la Partie III des crédits parlementaires.

Donc, c'est une question d'appréciation. Je pense qu'on pourrait facilement fournir un peu plus d'information sur les tendances récentes et ce qu'on voit venir sans trop alourdir la Partie III. Notre rapport de 1989 donnait plus de renseignements sur ce qu'on avait en tête quant à l'information souhaitée.

Pour ce qui est de la deuxième question, vous mettez le doigt sur le dilemme que nous soulevons. Dans la Partie III, on nous réfère au rapport annuel, mais c'est justement le rapport annuel qui est en retard. Donc, il y a quelque chose qui ne fonctionne pas dans le système. Si le rapport annuel était publié dans les délais prévus par la loi, cela fonctionnerait comme il le faut. Je pense qu'on n'aurait pas besoin de répéter la même information aux deux endroits. Effectivement, vous avez mis le doigt exactement sur le problème qu'on soulève ce matin.

On réfère les députés au rapport annuel, mais le rapport annuel n'est pas disponible pour les années en question.

[Translation]

...that neither of these documents was accomplishing its intended purpose of adequately informing Parliament about CAP.

On page 2, you also say about Part III:

...for 1992-93, recent trends in social assistance caseloads are not presented.

I have read the sections of the Estimates, Part III, dealing with this matter. I believe it is from page 3-28 to page 3-31. On page 3-31, a table illustrates the trends in federal transfers to the provinces and territories. Does that not at least in part answer your questions on future trends.

My second question concerns page 3-30 in the English version. At the first asterisk, there is a note concerning certain components of information. It says:

These components are described in more detail in the Canada Assistance Plan Annual Report. . .

Does that mean that there is another report that provides more information? Mr. Pouliot tells us that the Department has been asked to reduce Part III. But the Auditor General says that there are not enough explanations. So, I would like you. . .

**The Chairman:** We will start with Mr. Desautels. Would you like to make a comment?

**Mr. Desautels:** Yes, Mr. Chairman. In answer to Mrs. Bertrand's first question, I would say that it is a matter of assessment: what is sufficient and what is not?

We think that more information could easily be provided, especially given the amount of money involved. This is a program that involves \$6 billion. In our 1989 report, we made suggestions as to the kind of information that could be provided. It goes a little further than what is currently provided.

For example, Ontario's annual report on social assistance spending provides a little more information than the current annual report or Part III of the Estimates.

So, it is a matter of assessment. I think that more information about current and future trends could easily be provided without making Part III too bulky. Our 1989 report gave more information about the kind of information that we would have like to see.

Your second question pinpoints the dilemma that we have brought up. In Part III, we are referred to the annual report, but it is precisely the annual report that is late. Therefore, something is not working in the system. If the annual report was published within the statutory timeframe, then the system would work as it should. I don't think that the same information would need to be provided in two places. You put your finger right on the problem that we brought up this morning.

MPs are referred to the annual report, but the annual report is not available for the years in question.



[Texte]

**Le président:** Puis-je vous poser une question, monsieur Pouliot? Vous avez parlé de huit rapports. J'ai une liste de rapports que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social doit soumettre tous les ans. J'en ai seulement six, et vous avez dit huit, ce qui comprend les deux autres. Est-ce que vous allez me les donner avant la fin de la réunion?

**M. Pouliot:** Je les ai, monsieur le président.

**Le président:** Pouvez-vous me dire combien parmi ceux-là sont en retard?

**M. Pouliot:** Je serais incapable de le faire sur-le-champ, monsieur le président, mais je pourrais fournir l'information à votre greffier le plus vite possible.

**Le président:** La liste, on peut l'avoir tout de suite?

**M. Pouliot:** Oui, certainement.

**Le président:** Je veux la comparer à celle que j'ai ici.

**M. Pouliot:** Oui.

Old age security, family allowances, Canada Pension Plan, Canada Assistance Plan,

ce dont nous parlons maintenant; le rapport annuel du Ministère; Canada Health Act, Canada Centre on Substance Abuse, and Fitness and Amateur Sport.

**Le président:** Je peux vous dire que le rapport sur les allocations familiales est en retard et que celui sur le Centre canadien de lutte contre les toxicomanies est en retard. Le Fonds de recherche de la Reine Elizabeth II, est-ce que cela marche encore?

**M. Pouliot:** Je ne sais pas, monsieur le président.

**Le président:** Lui aussi est en retard. Évidemment, le rapport sur le Régime d'assistance publique du Canada est en retard, de même que celui sur le Régime de pensions du Canada et celui sur la sécurité de la vieillesse.

Comment voulez-vous que nous, les députés, qui sommes imputables au grand public, puissions faire un travail vraiment sérieux si les rapports annuels des ministères ne sont pas remis? C'est la question que le Comité se pose ce matin. On ne veut pas être perçus comme des gens trop agressifs, mais d'un autre côté, cela devient un peu agaçant quand on se fait répéter *ad nauseam* que ce n'est pas votre faute, que c'est à cause de... N'avez-vous pas donné 20 millions de dollars aux provinces pour faciliter l'obtention de l'information nécessaire?

• 0935

**M. Pouliot:** Je reviens à un petit point que vous avez soulevé, monsieur le président, avant de répondre à la question. Dans le cas du Fonds de la Reine Elizabeth, c'est le Fonds lui-même qui soumet un rapport et non le Ministère.

**Le président:** Mais le rapport est en retard de toute manière. Cela ne donne pas grand-chose. Est-ce que quelqu'un peut répondre à la question principale? Monsieur Greene.

**Mr. Green:** Mr. Chairman, I would like to answer it in the context of the Canada Assistance Plan report and give you the following context. First, the roll-up of the three or four annual reports that the Auditor General has spoken about covered a period of four and a half years.

[Traduction]

**The Chairman:** May I ask you a question, Mr. Pouliot? You mentioned eight reports. I have a list of reports before me that the Department of National Health and Welfare must present on an annual basis. I see only six and you mentioned eight, which means there are two others. Could you give me the list before the meeting adjourns?

**Mr. Pouliot:** I have them with me, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Could you tell me how many of them are late?

**Mr. Pouliot:** I could not tell you off the top of my head, Mr. Chairman, but I could give your clerk the information as soon as possible.

**The Chairman:** Could we have the list immediately?

**Mr. Pouliot:** Certainly.

**The Chairman:** I would like to compare it to the one I have.

**Mr. Pouliot:** Yes.

La sécurité de la vieillesse, les allocations familiales, le Régime de pension du Canada, le Régime d'assistance publique du Canada,

our current topic of discussion; the Department's annual report; La Loi canadienne sur la santé, le Centre canadien de lutte contre les toxicomanies et la Condition physique et le sport amateur.

**The Chairman:** I know that the Family Allowance and the Canadian Centre on Substance Abuse report are late. Does the Queen Elizabeth II Canadian Research Fund still exist?

**Mr. Pouliot:** I do not know, Mr. Chairman.

**The Chairman:** It is also late. Obviously, the Canada Assistance Plan report is late as well as the Canada Pension Plan and Old Age Security reports.

How can you expect us, members of Parliament, who are accountable to the public, to do serious work if the departments's annual reports are not submitted? That is the question the Committee is asking this morning. We do not want to be perceived as being too aggressive, but on the other hand, it is rather irritating when we are told *ad nauseam* that it is not your fault, it is because... Did you not give the provinces \$20 million to help them provide you with the information required?

**Mr. Pouliot:** Before answering the question, Mr. Chairman, I would like to go back to a point that you raised. With respect to the Queen Elizabeth Fund, the Fund itself tables a report rather than the Department.

**The Chairman:** But the report is late anyway. That doesn't help us much. Can someone answer the main question? Mr. Greene.

**M. Green:** Monsieur le président, j'aimerais répondre dans le contexte du Régime d'assistance publique du Canada et replacer les choses dans leur contexte. D'abord, les trois ou quatre rapports annuels regroupés en un dont a parlé le vérificateur général couvraient une période de quatre ans et demi.

[Text]

I would point that we're going to try to bring the 1989-90 report out in the fall, which narrows it down to two and a bit years. As for the 1990-91 report, we'll try to bring it out in the late fall, which would narrow it down to a year and a half. That's certainly our intention. As for the report for the past financial year, I would like to do it even sooner.

We aren't simply saying that there are environmental circumstances beyond our control. We're trying to work to speed up the process—

**The Chairman:** I apologize, Mr. Green, but Mr. Young asked a very specific question. Why don't you publish interim reports to give us an update as to where you are, to tell us who are the bad guys and who are the good guys? Why don't you do that at least?

**Mr. Green:** Mr. Chairman, if we were encouraged, if we were asked or instructed by this committee to publish interim reports, we would be prepared to do so. May I also point out. . .

**The Chairman:** I don't know if the committee has that authority, but you could sure do it by Order in Council. I refer you to the Financial Administration Act. Article 157 gives the governing council that authority.

You may want to go back to the books and look at the laws and maybe come in with the information that's required. If you haven't got it and "it ain't your fault", as they say, then we'll go after those who are responsible.

**Mr. Green:** Mr. Chairman, if I may continue, in terms of the quality of the information contained in the reports, I should point out that in the 1989-90 report there are a couple of not insignificant changes. First, in that report we will, for the first time, I believe, have sections that deal with each province in terms of their programs.

Second, we'll try to improve the demographics that we have so we can get a better sense of who's on social assistance, etc. I just want to underline to you that we're trying to improve our time lines and we're trying to improve the quality of information. We're not simply saying to you that the environment is difficult, although it is a factor.

With respect to interim reports, if there was a clear signal from this committee that interim reports were necessary for parliamentarians to do their job, we would certainly consider rolling up the information that we have at a given point in time and providing it.

**The Chairman:** Mr. Green, it's essential that parliamentarians have information. Certainly, the type of information that we're getting in part III is causing certain people in this committee to have second thoughts about the usefulness of part III because it says, well, refer to the annual report. You've got to wait three or four years before you get the annual report. Then we're told, you're not being very efficient in administering public funds. Somebody has to come to grips with that issue.

Mr. Axworthy, you're next.

[Translation]

Je vous signale que nous tenterons de déposer le rapport de 1989-1990 à l'automne, ce qui donnera un peu plus de deux ans. Pour ce qui est du rapport de 1990-1991, nous tenterons de le déposer tard cet automne, ce qui donnera un an et demi. C'est notre intention. Pour ce qui est du rapport pour le dernier exercice financier, j'aimerais qu'il soit déposé même plus tôt.

Nous ne nous contentons pas de dire qu'il y a des circonstances qui échappent à notre contrôle. Nous tentons d'accélérer le processus. . .

**Le président:** Je m'excuse, monsieur Green, mais M. Young vous a posé une question très précise. Pourquoi ne publiez-vous pas des rapports provisoires afin de nous donner une idée de la situation, de nous dire qui sont les bons et les mauvais élèves? Pourquoi ne faites-vous pas au moins cela?

**M. Green:** Monsieur le président, si le comité nous incitait, nous demandait ou nous enjoignait de publier des rapports provisoires, nous serions prêts à le faire. Puis-je aussi signaler. . .

**Le président:** Je ne sais pas si le comité est habilité à le faire, mais ce serait possible par décret en conseil. L'article 157 de la loi en donne l'autorisation au gouverneur en conseil.

Vous pourriez peut-être vous reporter aux lois et fournir les renseignements qu'elles exigent. Si vous ne les avez pas et que «ce n'est pas votre faute», comme on dit, alors nous demanderons des comptes à ceux qui sont responsables.

**M. Green:** Monsieur le président, si vous me permettez de poursuivre, je me dois de signaler que dans le rapport de 1989-1990, nous avons apporté des changements peu négligeables touchant à la qualité de l'information. D'abord, dans ce rapport nous inclurons, pour la première fois, je crois, des sections qui traiteront des programmes de chaque province.

Ensuite, nous tenterons d'améliorer les données démographiques dont nous disposons afin de pouvoir mieux cerner qui sont les bénéficiaires de l'aide sociale, etc. J'essaie de vous faire comprendre que nous tentons d'améliorer notre respect des délais aussi bien que la qualité de l'information. Nous ne nous contentons pas de dire que certaines contraintes échappent à notre contrôle, bien que cela soit un facteur.

Pour ce qui est des rapports provisoires, si le comité nous indiquait clairement que les parlementaires ont besoin de rapports intérimaires pour faire leur travail, nous envisagerions certainement de colliger l'information dont nous disposons à un moment donné afin de vous fournir ces rapports.

**Le président:** Monsieur Green, il est essentiel que les parlementaires disposent de l'information voulue. Les renseignements qui nous sont donnés dans la Partie III amènent certains membres du comité à s'interroger sur l'utilité de la Partie III puisqu'elle nous renvoie au rapport annuel. Il faut attendre trois ou quatre ans avant d'obtenir le rapport annuel. Ensuite nous apprenons que vous n'administrez pas de façon très efficace les fonds publics. Il faut que quelqu'un trouve une solution.

Monsieur Axworthy, à vous.



[Texte]

**Mr. Axworthy (Saskatoon—Clark's Crossing):** I was first going to ask whether you prioritized the reports you were going to present in such a way so that those that were perhaps more important or more in demand might come first. However, in response to Mr. Gauthier's question, you said you don't do that because they're almost all a long way behind.

However, with regard to the report on CAP, this is a very politically sensitive issue, as you know. Not only is it \$6 billion, but it's not adequate to address the concerns of those Canadians who live in poverty. The provinces are complaining—in particular, Ontario, Alberta and B.C.—that their attempts to address these concerns are being hindered by the changes at the federal level.

So we have a politically sensitive issue, as well. Do reports that are politically sensitive take any longer to prepare than ones that are not politically sensitive?

**Mr. Green:** I guess the inference in the question is that adequacy is an issue and recent fiscal decisions are an issue. To the best of my knowledge, neither adequacy nor fiscal issues are major issues in terms of the process of gathering information for these reports, which, as we said earlier, is a long, complex, ongoing roll-up of information that goes from municipalities to province to us.

**Mr. Axworthy:** However, in order for us to respond and fulfil our responsibilities, we have those issues before us and we then need the information from you about federal expenditures and how well needs are being met. My concern, I suppose, to put it another way, is what pressure you feel from the minister's office or from somewhere above you to prepare these reports that are in politically sensitive areas quickly and expeditiously so that the issues can all be addressed in Parliament.

• 0940

**Mr. Pouliot:** Our great concern is accuracy, obviously. We want to make sure that there is enough accuracy so that when a report is published it won't be challenged by provinces or other authorities and therefore raise more questions than it provides answers for.

I'm not aware that political sensitivities are a major factor in delaying, as far as we're concerned. But obviously, for example, I mentioned earlier that some provinces don't want to provide us with some information, and our understanding of this is that it is quite often for political reasons.

They don't want to see some comparisons with other provinces about some of their programs. They prefer not to provide the information than see these comparisons happen. These are some of the political issues that emerge in the preparation of the report.

**Mr. Axworthy:** I understand the complexity you're dealing with, and the problems with definitions and so on. But these are surely not insurmountable problems.

[Traduction]

**M. Axworthy (Saskatoon—Clark's Crossing):** J'allais vous demander d'abord si vous établissez la priorité des rapports que vous allez présenter de façon que les plus importants ou les plus en demande soient déposés en premier. Toutefois, en réponse à la question de M. Gauthier, vous avez dit que vous ne le faites pas puisqu'ils sont presque tous très en retard.

Cependant, en ce qui concerne le rapport sur le RAPC, c'est une question très névralgique au plan politique, comme vous le savez. Il s'agit de 6 milliards de dollars qui sont insuffisants pour répondre aux besoins des Canadiens qui vivent dans la pauvreté. Les provinces se plaignent—particulièrement l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique—que les efforts qu'elles font pour répondre à ces besoins sont entravés par les changements décidés par le gouvernement fédéral.

Ainsi, la question a aussi une dimension politique. Faut-il plus de temps pour préparer les rapports politiquement névralgiques que les autres?

**M. Green:** La question donne à entendre que le niveau des ressources par rapport aux besoins et les récentes décisions budgétaires doivent être prises en compte. Pour autant que je le sache, ni l'une ni l'autre question n'a de grande importance lorsqu'il s'agit de collecter l'information nécessaire à la production de ces rapports qui renferment, comme je l'ai dit plus tôt, des renseignements collectés au fil des mois au moyen de procédures complexes et qui sont transmis des municipalités aux provinces et de ces dernières au ministère.

**M. Axworthy:** Mais, pour que nous puissions nous acquitter pleinement de nos responsabilités, nous devons nous prononcer sur de telles questions et nous avons besoin des renseignements que vous pouvez nous fournir sur les dépenses du gouvernement fédéral et sur l'adéquation entre les ressources et les besoins. Autrement dit, ce qui m'intéresse c'est de savoir quelle pression exerce sur vous le bureau du ministre ou d'autres instances supérieures pour que vous prépariez rapidement ces rapports sur des questions politiquement névralgiques afin que le Parlement puisse en délibérer.

**M. Pouliot:** Bien entendu, notre principal souci est l'exactitude. Nous voulons nous assurer de l'exactitude des données afin que le rapport, lorsqu'il paraît, ne soit pas contesté par les provinces ou les autres instances, ce qui donnerait plus de questions que de réponses.

Que je sache, les sensibilités politiques ne sont pas un facteur déterminant dans les retards. Or, j'ai dit plus tôt, par exemple, que certaines provinces ne veulent pas nous fournir certains renseignements et nous croyons savoir que ce refus tient très souvent à des raisons d'ordre politique.

Elles ne veulent pas que nous comparions leur programme à ceux d'autres provinces. Elles préfèrent ne pas fournir les renseignements pour éviter de telles comparaisons. Voilà certaines des questions d'ordre politique qui interviennent au moment de la préparation du rapport.

**M. Axworthy:** Je comprends la complexité de votre tâche, les problèmes que posent les définitions, etc. Mais ce ne sont sûrement pas des problèmes insurmontables.

[Text]

If different provinces define disabled in a different way, the people whom you have to put together the information and present it in a way that is understandable can surely explain those differences; make it clear to us that disabled in Ontario means something different from disabled in Quebec and that the financial implications are such and such and this is what it does for the federal responsibility. I mean, surely it's not hard to add a note to a table that explains that, in this case, this means this and in this case, this means that.

If we can send people to the moon we can surely address those complexity concerns in such a way that enables us to make at least some judgments. It's surely not a problem of accuracy because you can present it in an accurate way.

It may not be presented in the way that is most useful for us, but at least it's more useful than not having anything at all. When the National Council of Welfare prepares its report, it presumably finds answers to some of these questions that you find so difficult to present.

**M. Pouliot:** Avec votre permission, monsieur le président, M<sup>me</sup> Brisson-Noreau pourrait dire un mot sur la question des définitions.

**Mme Brisson-Noreau:** Vous avez raison: on est capables de faire la définition, l'interprétation et la description de ces choses-là. Par courtoisie pour nos collègues provinciaux, on leur envoie ce qu'on va écrire sur eux. Aussitôt qu'on a reçu le rapport de 1989 du vérificateur général, on a commencé à travailler avec les provinces. Il y a eu des réunions formelles. Même notre sous-ministre a eu des réunions avec eux pour tenter de régler cette question-là.

On éprouve souvent des difficultés quand certaines provinces s'opposent à donner une information qui pourra être vue comme un genre de comparaison entre une province et une autre. C'est à ce moment-là qu'on commence à avoir des difficultés. On fait des progrès là-dessus. Elles ont même accepté qu'on ait un chapitre par province. On devrait être capables d'y arriver, mais on a besoin de leur collaboration si on veut arriver à donner une très bonne information. Peut-être que la formule du rapport intérimaire serait une très bonne approche.

Par ailleurs, pour 80 p. 100 de l'argent, les provinces sont obligées de passer un test de besoin. Ceci est très facile et très clair. On connaît les personnes qui ont reçu de l'assistance sociale. Donc, pour cette partie-là, on sait si l'argent est bien utilisé. On peut prouver cela à n'importe quel moment. Les gens peuvent venir regarder comment sont faites la prévérification et la vérification des sommes données. C'est seulement 50 p. 100 de l'ensemble des dépenses que les provinces mettent là-dedans. Donc, ce n'est pas une question de savoir si l'argent est bien dépensé. L'idée est de savoir ce qu'on fait de l'argent. Il est important de faire cette nuance.

**Mr. Axworthy:** I just have one last question and it deals with what resources you commit to resolving this particular, very serious problem. How many person-years are working in the area of trying to deal with, first, the provinces—the

[Translation]

Si les provinces définissent différemment le terme «handicapé», les gens que vous avez chargé de la collecte de l'information et de sa présentation dans une forme intelligible peuvent certainement expliquer ces différences, nous expliquer que «handicapé» en Ontario signifie autre chose que «handicapé» au Québec, que cela a telle ou telle répercussion financière et quelle incidence cela a sur les responsabilités du gouvernement fédéral. Après tout, il me semble assez facile d'ajouter une note explicative au tableau.

Si nous pouvons envoyer des hommes sur la lune, nous pouvons certainement trouver à ces problèmes, aussi complexes soient-elles, des méthodes de travail, qui nous permettrait néanmoins d'évaluer la situation générale. Ce n'est certainement pas un problème d'exactitude puisque vous pouvez présenter les données de façon exacte.

Elle ne serait peut-être pas présentée de la façon que nous jugerions la plus utile mais ce serait mieux que rien du tout. Quand le Conseil national du bien-être prépare son rapport, il réussit présumément à trouver les réponses à certaines de ses questions auxquelles vous avez tant de mal à répondre.

**Mr. Pouliot:** With your permission, Mr. Chairman, Mrs. Brisson-Noreau would like to say a few words on the question of definitions.

**Mrs. Brisson-Noreau:** You are right: we are able to provide a definition, an interpretation, a description of those things. Out of courtesy for our provincial colleagues, we send them a draft of the text concerning them. As soon as we received the Auditor General's 1989 report, we started working with the provinces. There were official meetings. Our deputy minister himself met with them to try to deal with the matter.

We often have problems when some provinces object to giving out information that could somehow be used to draw comparisons between provinces. That is when we start having problems. We have made some progress on that. They have even accepted the idea of a chapter for each province. We should be able to manage that but we need their co-operation if we want to provide quality information. Maybe an interim report would be a very good approach.

Furthermore, for 80% of the transfers, the provinces must meet a needs test. That is very easy and very straightforward. We know which individuals received social assistance. Thus, as regards that part, we know whether the funds were properly used. We can prove that at any time. People can come and see how the pre-audit and the audit of the funds transferred is done. That represents only 50% of the total funds allocated for these purposes by the provinces. Therefore, it is not a matter of determining whether the funds are being well spent. The aim is to know what the money is used for. It is very important to make that distinction.

**M. Axworthy:** J'ai une dernière question sur les ressources que vous consacrez au règlement de ce très grave problème. Premièrement, combien d'années-personnes sont consacrées à régler les problèmes de définition ou autres avec



[Texte]

problems of definition and so on within the provinces, and getting reports from them—and secondly, is the federal department fulfilling its responsibility to respond with those numbers? What sorts of commitments are you making to make sure this is in fact being addressed? Perhaps you could give a comparison to some other department, so we could have some indication of how important you see these issues.

• 0945

**Mr. Green:** My colleagues will correct me if I'm wrong, but I believe we have three people who work more or less full time on the issue of data collection in terms of annual reports and the estimates. I believe that's correct.

I should point out that in our social policy data group we also work on such documents as the review of income security programs and an exercise in reviewing family and child services in provinces. There are probably about an additional 10 people who are involved in data.

I cannot make a comparison to other programs. I can check and get back to you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Axworthy.

**M. Bellemare (Carleton—Gloucester):** Je suis déçu que, dans le cas de plusieurs des petits rapports dont on a parlé, il semble que la devise du ministère soit: Les écrits restent; étant donné que les paroles s'envolent, on va inonder les députés de paroles.

Monsieur le président, étant membre du Comité parlementaire qui étudie le projet de loi sur la Fonction publique, sachant que les gestionnaires vont gérer dorénavant à leur goût et sachant que les parlementaires doivent faire rapport au public pour se faire réélire, je prédis qu'on va faire face à de graves problèmes si on ne peut pas faire de rapport. Donc, je m'inquiète beaucoup.

Je vais revenir à la question des rapports tout à l'heure, monsieur le président. Pour le moment, je vais poser la question suivante au ministère.

Did you not in fact pay \$20 million to the provinces to help them acquire computer equipment specifically in order to facilitate data collection?

**Mr. Green:** I may seek some assistance from my colleagues, but under the Canada Assistance Plan we cover administrative services involved in the provision of either welfare or social assistance programs.

**Mr. Bellemare:** Could I get a short answer, Mr. Chairman? Did they give or not give \$20 million?

**Mr. Green:** I believe it's correct that there was \$20 million to assist the provinces in their hardware and software capacity.

**Mr. Bellemare:** Mr. Chairman, I've sat for five years on a social services committee for a regional municipality. I know what it is to be at the other end, at the municipal level, and to sit on committees that address social services. I do

[Traduction]

les provinces et à obtenir leurs rapports—et deuxièmement, le ministère fédéral s'acquitte-t-il de ses obligations de fournir les chiffres en question? Quels engagements avez-vous pris pour essayer de faire régler ce problème? Peut-être pourriez-vous nous donner une comparaison avec d'autres ministères pour qu'on puisse apprécier l'importance que vous attribuez à ces questions?

**M. Green:** Mes collègues me corrigeront si j'ai tort, mais je crois que nous avons trois personnes qui travaillent plus ou moins à temps plein sur la collecte de données pour les rapports annuels et les budgets de dépenses. Je pense que c'est ça.

Je devrais aussi vous signaler que les employés qui font la collecte de données sur les politiques sociales font aussi des études sur les programmes de la sécurité du revenu ainsi que sur les services offerts par les provinces aux familles et aux enfants. Il y a probablement environ dix autres personnes qui travaillent sur la collecte de données.

Je ne sais pas comment ces chiffres se comparent à ceux d'autres programmes. Je peux vérifier et vous informer plus tard.

**Le président:** Merci, monsieur Axworthy.

**Mr. Bellemare (Carleton—Gloucester):** I'm disappointed that in several of the smaller reports we spoke about, the Department's motto seems to be that since what's written is cast in stone whereas the spoken word is transitory, we'll just inundate MPs with words.

Mr. Chairman, as a member of the Parliamentary committee studying the Public Service Act, I know that from now on managers will be able to run things as they wish and knowing that parliamentarians are accountable to the public if they hope to get reelected, I predict we will face serious problems if we do not manage to table a report. So I am very concerned.

I will come back to the reports later, Mr. Chairman. For now, I would like to ask the Department the following question.

N'avez-vous pas, en fait, donné 20 millions de dollars aux provinces pour les aider à acheter des ordinateurs dans le but précis de faciliter la collecte de données?

**M. Green:** Je demanderai peut-être à mes collègues de m'aider, mais en vertu du Régime d'assistance publique du Canada, nous payons les services administratifs reliés aux programmes d'aide sociale.

**M. Bellemare:** Monsieur le président, puis-je avoir une réponse concise? Avez-vous ou n'avez-vous pas donné 20 millions de dollars?

**M. Green:** Je crois qu'il est juste de dire qu'il y avait 20 millions de dollars affectés pour aider les provinces à acquérir le matériel de traitement de données et les logiciels.

**M. Bellemare:** Monsieur le président, pendant cinq ans j'ai été membre d'un Comité des Services sociaux d'une municipalité régionale. Je sais ce que c'est que d'oeuvrer au niveau municipal et de siéger à un comité chargé des services

[Text]

recall we had to write our reports on time if we wanted our money. We had to go as members, as a member of the committee—I was also a member of the city council and the regional council—and prepare budgets. In order to prepare budgets we had to have reports, estimates, data, costing, the whole works. It was to be done in a certain time allocation, and that went to the province. We were aware of the CAP program of the federal government.

So let's go back to reporting from the other end, the provincial end. Did you apportion this \$20 million grant equally or proportionally to different provinces?

**Mr. Green:** I'm sorry, I don't know. I assume the program you're talking about is the information systems development program of Health and Welfare. I'd be pleased to get information on it.

I could believe, generally speaking, the money was apportioned with some sense of the size of the provinces, but it was certainly apportioned to those provinces who were in greatest need of improving their information systems for the operation of their programs. So it's probably the case, but I should double-check that the funding was provided to those provinces that had the most difficulty developing those programs.

**Mr. Bellemare,** I'm not sure which program you're talking about, but if it's the information systems development program, it was handled on that basis.

**The Chairman:** Strictly to buy hardware and software?

• 0950

**Mr. Green:** Yes, that's my understanding. I can confirm that, but that's my understanding of what the program—

**Mr. Bellemare:** Here's my understanding. Since the provinces were late in producing reports, like a good Samaritan your department decided to give \$20 million to assist them in purchasing any kind of material that would assist them in preparing reports that you require for Parliament. You say yes. Then I say, in what proportion and to which province did you give this? Your answer was evasive.

**Mr. Green:** We'll give you the information. We don't have that precise information in front of us.

**Mr. Bellemare:** Why don't you have that information?

**Mr. Green:** It's a big department and there are a whole lot of programs.

**Mr. Bellemare:** I'm aware it is a very big department. But this is also a big country and you're a big person. You're coming to Parliament to report and you don't have data, and you don't have the staff with you, I would presume, to give us this information. If you're not going to give it today, are you going to give it in five years from now if you happen to be invited?

[Translation]

sociaux. Je me souviens que nous devons préparer nos rapports à temps si nous voulions notre argent. À titre de membres du comité—j'étais également membre du conseil municipal et du conseil régional—nous devons préparer les budgets. Pour le faire, il nous fallait les rapports, les budgets des dépenses, les données, les calculs des frais, le tout. Il fallait le préparer dans un délai prescrit, et le document était ensuite envoyé au gouvernement provincial. Nous savions que le Régime d'assistance publique du Canada offert par le gouvernement fédéral existait.

Alors revenons à la question de préparation des rapports au niveau provincial. Cette somme de 20 millions de dollars a-t-elle été répartie en subventions égales ou a-t-elle été répartie proportionnellement aux différentes provinces?

**M. Green:** Je regrette, je l'ignore. Je présume que le programme dont vous parlez est le programme d'élaboration des systèmes d'informations du ministère de la Santé et du Bien-être social. Je me ferais un plaisir de vous obtenir des renseignements.

Je pense que les sommes auraient été allouées en tenant compte de la taille des provinces, mais on aurait sûrement aussi alloué les sommes aux provinces qui en avaient le plus besoin pour améliorer leurs services d'information pour que les programmes soient offerts. C'est probablement ce qui s'est passé, mais je devrais vérifier pour voir si les fonds ont été donnés aux provinces qui avaient le plus de difficultés à élaborer ces programmes.

**Monsieur Bellemare,** je ne sais pas de quels programmes vous parlez, mais s'il s'agit du Programme d'élaboration des systèmes d'information, c'est la procédure qu'on a utilisée.

**Le président:** Strictement pour acheter l'équipement et les logiciels?

**M. Green:** Oui, à ma connaissance. Je pourrais vous le confirmer, mais je pense que ce programme...

**M. Bellemare:** Voici mon opinion de ce qui s'est produit. Puisque les provinces accusaient des retards à préparer leurs rapports, votre ministère, agissant comme bon samaritain, a décidé de leur donner 20 millions de dollars pour les aider à acheter tout équipement qui les aiderait à préparer les rapports que vous devez présenter au Parlement. Vous dites oui. Ensuite je vous demande comment cette somme a été répartie et à quelles provinces vous l'avez donné, et vous éludez la question.

**M. Green:** Nous vous fournirons les renseignements. Nous n'avons pas cette information précise devant nous.

**M. Bellemare:** Pourquoi ne l'avez-vous pas?

**M. Green:** Notre ministère est grand et il y a beaucoup de programmes.

**M. Bellemare:** Je sais que c'est un grand ministère. Mais ce pays est grand et vous êtes grand. Vous venez présenter un rapport au Parlement et vous n'avez pas les données, et je présume que vous n'avez pas d'employés avec vous qui puissent nous donner cette information. Si vous ne pouvez pas nous la donner aujourd'hui, allez-vous nous la donner dans cinq ans si par hasard on vous invite?



[Texte]

**Mr. Green:** Mr. Chair, I think we've identified the program. I think we told you the intention of the program was to help the provinces. In some cases some provinces had very rudimentary reporting systems, which meant that even the data we have in these reports was difficult to obtain from them. The program was operated on the basis of trying to improve their information capacity. I can check what provinces got what money and on what basis, but I'm afraid I don't have that information today.

**Mr. Bellemare:** You said earlier some provinces gave you data relatively quickly and others relatively late. Who are the good guys and who are the bad guys here?

**Mr. Pouliot:** You're asking us to make a value judgment, which you'll understand I prefer to refrain from. We'd be happy to tell you where each province is in providing the information. One problem that Mrs. Brisson-Noreau raised a minute ago is the fact that some provinces, like Quebec and Ontario, given the fact that they have to gather this information from all of their municipalities, are generally behind because of the complexity and the size of the reporting that is required from them.

**The Chairman:** Are they three years behind sometimes, five years behind?

**Mr. Pouliot:** They are two to three years behind.

**Mr. Bellemare:** I know for a fact that Ottawa-Carleton, the regional municipality, writes its reports on time. Something is missing somewhere in the province of Ontario, where I'm from.

You say it was impossible to prepare or to present reports to Parliament without the approval of the provinces, and that even certain provinces refused to co-operate. Who were the provinces that refused to co-operate?

**Mme Brisson-Noreau:** Je n'ai pas dit que nous ne pouvions pas donner de l'information sans l'approbation des provinces. J'ai dit que nous avions choisi de ne pas donner d'information sur chacune des provinces sans leur approbation. C'est une genre d'entente de courtoisie que nous avons avec les provinces. En ce moment, nous travaillons avec les provinces pour changer le format du contenu du rapport parce que nous donnons de l'information sur des programmes et des services qui appartiennent aux provinces. Notre programme est un programme de transferts fiscaux, et non un programme de livraison de services.

**Mr. Bellemare:** Je vais vérifier le compte rendu quand il sera produit, étant donné que tout ce qui est dit aujourd'hui y est consigné rendu mot à mot. Selon les notes que j'ai prises durant les discussions, il est impossible de produire le rapport sans l'approbation des provinces. Présumons que j'ai fait erreur et que vous avez raison. Quelle raison nous donnez-vous maintenant pour ne pas produire le rapport?

**Le président:** Manque d'information, j'imagine.

[Traduction]

**M. Green:** Monsieur le président, je pense nous avons identifié le programme. Je crois bien vous avoir dit que le but du programme était d'aider les provinces. Dans certains cas, certaines provinces avaient un système de rapports très rudimentaire, et il nous était donc difficile d'obtenir même les données que nous avons dans ces rapports-ci. Le but du programme était d'accroître la capacité des provinces de recueillir les renseignements. Je peux vérifier pour voir la somme reçue par chaque province et les critères utilisés, mais je regrette ne pas avoir cette information à portée de la main.

**M. Bellemare:** Vous avez dit tout à l'heure que certaines provinces vous ont donné des données assez rapidement tandis que d'autres ont tardé. Qui sont les bons élèves et qui sont les mauvais dans ce cas-ci?

**M. Pouliot:** Vous nous posez une question de jugement, et j'espère que vous comprendrez que je préfère ne pas y répondre. Il nous ferait plaisir de vous dire les informations fournies par chacune des provinces. M<sup>me</sup> Brisson-Noreau vient juste de soulever un des problèmes, à savoir que certaines provinces, telles que le Québec et l'Ontario, étant donné qu'elles doivent recueillir cette information de toutes les municipalités, ont tendance à accumuler des retards à cause de la complexité et de la taille de la tâche qu'entraîne la préparation de leurs rapports.

**Le président:** Sont-ils parfois en retard de trois ans, cinq ans?

**M. Pouliot:** Elles ont de deux à trois ans de retard.

**M. Bellemare:** Je sais très bien que, la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton dépose ses rapports à temps. Il manque quelque chose quelque part dans la province de l'Ontario, d'où je viens.

Vous dites qu'il était impossible de préparer ou de présenter les rapports au Parlement sans l'approbation des provinces, et même que certaines provinces ont refusé de collaborer. Quelles étaient ces provinces qui ont refusé de collaborer?

**Mrs. Brisson-Noreau:** I did not say we could not provide the information without the provinces' approval. I said we had chosen not to give information on each of the provinces if we did not have their approval. It's a kind of gentleman's agreement we have with the provinces. We are currently working with the provinces to change the report's format because we provide information on programs and services that are under provincial jurisdiction. Our program is one of fiscal transfers and not delivery of services.

**Mr. Bellemare:** I will check the record when it's drawn up since everything said here today is recorded word for word. According to the notes I have taken during the discussions, it is impossible to produce the report without the provinces' approval. Let us assume I made a mistake and that you are right. What reason can you give us now for not producing the report?

**The Chairman:** Lack of information, I imagine.

[Text]

**Mme Brisson-Noreau:** On est en train d'essayer de changer notre façon de travailler avec les provinces. Nous avons choisi de le faire en collaboration avec elles parce que c'est un programme à frais partagés à 50-50. Ce n'est pas quelque chose qui nous appartient exclusivement, parce qu'il s'agit vraiment de leur juridiction. C'est ma seule réponse.

• 0955

**M. Bellemare:** J'accepte le fait que la responsabilité financière est partagée à 50-50 et que l'administration est la responsabilité des provinces. Dans le cas de l'Ontario, ce sont les municipalités régionales qui dispensent les services. Dans le cas du Québec, c'est au niveau provincial. Très bien, madame. Cependant, lorsqu'on a un rapport à préparer, qu'on soit enseignant, directeur d'une institution financière ou responsable de n'importe quoi d'autre, on fait son rapport lorsque c'est nécessaire. Lorsqu'on n'a pas toutes les données, on l'indique: Dans ce chapitre, des données manquent; dans cet autre chapitre, des données manquent. À ce moment-là, le vérificateur—dans notre cas à nous, c'est le vérificateur général—va écrire des notes.

Pourquoi ne faites-vous pas des rapports plus ponctuels? On accepterait qu'il manque des détails à cause des intervenants. Vous écririez des notes indiquant que vous avez avisé le ministre que vous n'avez pas de rapport de tel groupe ou de telle province.

**M. Pouliot:** Je crois que M. Bellemare a raison sur ce plan. Nous avons accepté votre suggestion d'examiner sérieusement la possibilité de produire un rapport intermédiaire. Ce sera certainement notre priorité dans les semaines à venir. Je m'engage même à vous informer de notre décision, monsieur le président.

**M. Larrivée (Joliette):** J'ai apprécié les derniers commentaires de M<sup>me</sup> Noreau. Depuis le début de la réunion, je me demandais si tous les transferts qui se font actuellement étaient de compétence fédérale ou de compétence provinciale. J'ai l'impression que c'est de compétence provinciale et que c'est géré par le fédéral. Cela m'embête énormément.

J'aimerais poser une question au vérificateur général pour le bénéfice de la population. Est-ce que les rapports que le gouvernement exige des provinces ne sont pas poussés à l'extrême? Est-ce qu'on ne devient pas des gérants des programmes sociaux et des programmes de santé au Canada?

**M. Desautels:** Monsieur le président, je pense que, fondamentalement, les rapports que le gouvernement fédéral exige des provinces sont très justifiables sur le plan de la bonne gestion des deniers publics. Je ne pense pas que ce soit une intrusion dans un domaine de juridiction provinciale. On admet tous que le bien-être est d'abord de juridiction provinciale, mais selon ma compréhension de la situation, le fédéral accepte de participer à ces programmes à 50 p. 100 à certaines conditions. Dans un cas comme celui-là, il est normal que le fédéral s'assure, d'une façon ou d'une autre, que les conditions de sa participation sont respectées et que l'argent qu'il a alloué à ces programmes produit les effets escomptés.

Donc, à prime abord, je dirais qu'il est normal qu'un gouvernement qui participe à 50 p. 100 à un programme à certaines conditions exige certains rapports en vertu de ces accords.

[Translation]

**Mrs. Brisson-Noreau:** We are trying to change the way we work with the provinces. We have chosen to co-operate with them because it is a 50-50 shared-cost program. It is not exclusively ours because it really does fall under their jurisdiction. That's my only answer.

**Mr. Bellemare:** I can understand that the financial responsibility is shared 50-50 and that the provinces are responsible for the administration. In Ontario, the services are provided by the regional municipalities. In Quebec, they are offered by the provincial government. Fine. But when a report has to be prepared, whether you are a teacher, head of a financial institution or of anything else, you have to do it when it is required. When you don't have all the data, you indicate that: in this chapter, information is missing; in this other chapter, information is missing. In that case, the auditor—in our case, it's the Auditor General—will note that.

Why do you not make more timely reports? We would accept that some details might be missing because of the parties involved. You could indicate that you had informed the department that you had not received a report from a given group or province.

**Mr. Pouliot:** I think Mr. Bellemare is right about that. We have noted your suggestion to seriously consider preparing an interim report. That will certainly be our priority in the coming weeks. I promise to inform you of our decision, Mr. Chairman.

**Mr. Larrivée (Joliette):** I appreciate Mrs. Noreau's last comments. Since the beginning of the meeting, I had been wondering whether all current transfers were under federal or provincial jurisdiction. I am under the impression they are under provincial jurisdiction and that the federal government administers them. I have a lot of trouble with that.

For the benefit of the Canadian public, I would like to ask the Auditor General the following questions. Do you not think the federal government is not making excessive reporting demands on the provinces? Our we not becoming the managers of Canada's social and health programs?

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, I think the federal government is basically fully entitled to require reports from the provinces in order to ensure sound management of public funds. I don't think it is intruding in an area of provincial jurisdiction. We all agree that welfare is primarily a provincial jurisdiction, but my understanding of the situation is that the federal government agrees to pay 50% of the cost of those programs under certain conditions. In that case, of course it is reasonable for the government to ensure in some way that the conditions under which it agreed to participate are met and that the funds it allocated to those programs produce the desired effect.

So my initial response would be that if a government agrees to pay 50% of the costs of a program under certain conditions, it is reasonable for it to require reports as part of the agreement.



[Texte]

**M. Larrivée:** Je suis tout à fait d'accord qu'il est normal qu'on sache où est dépensé l'argent. Il est aussi normal, si on a accepté un plan national, qu'on puisse s'assurer que cet argent-là sert au plan national.

Ma question est la suivante. S'il y a des retards qui vont jusqu'à cinq ans, les rapports exigés sont assez élaborés. J'ai bien l'impression que si on demandait tout simplement comment on a dépensé l'argent, cela pourrait être beaucoup plus simple.

• 1000

Je ne connais pas la manière de faire ces rapports, mais j'ai l'impression que, si on a investi 20 millions de dollars pour aider des provinces qui avaient du mal à se retrouver là-dedans, c'est que cela doit être assez complexe. Ne pensez-vous pas qu'il y aurait moyen d'avoir des renseignements de base pour s'assurer que l'argent est bien dépensé?

Il faut comprendre que ce sont des transferts aux provinces, et non à des individus. Ces provinces font des rapports annuels. Dans les provinces, il y a tout de même une opposition qui s'assure que les programmes sont bien. . . Par-dessus tout cela, on exige des rapports qui semblent extrêmement difficiles, qui ont justifié un investissement de 20 millions de dollars dans certaines provinces pour mettre en place un système adéquat. J'ai l'impression qu'on est peut-être trop exigeants, à moins qu'on veuille gérer les programmes nous-mêmes, au niveau fédéral.

**M. Desautels:** Monsieur le président, mon appréciation de la situation est que le fédéral ne semble pas être exigeant au point d'empiéter sur un domaine de juridiction provinciale. C'est un domaine qui est assez compliqué, je l'admets, et sensible en même temps. J'aimerais assurer au Comité que le vérificateur général est très sensible aux questions fédérales-provinciales. Nous appuyons nos remarques sur des principes élémentaires de bonne gestion.

Comme M<sup>me</sup> Brisson-Noreau l'a mentionné tantôt, une bonne partie de l'argent qui est transféré, soit environ 80 p. 100, est transférée de façon relativement claire et facile à contrôler, à vérifier et à rapporter. Quant aux autres 20 p. 100, c'est la contribution du fédéral à des programmes provinciaux de différentes natures qui peuvent changer d'une province à l'autre. Donc, les autres 20 p. 100 reflètent une certaine complexité.

Le problème ne vient pas nécessairement du fait que le fédéral est trop exigeant. Cela relève davantage de la complexité, de la multitude des programmes qu'il peut y avoir en place d'une province à l'autre. De plus, comme il a été mentionné tout à l'heure, il est vrai que certaines provinces sont jalouses de leurs programmes et n'aiment pas se faire comparer à toutes les autres provinces. Encore là, c'est une dimension du problème qui est tout autre qu'une exigence exagérée de la part du fédéral.

**M. Larrivée:** Est-ce qu'il n'y aurait pas moyen de demander des rapports moins élaborés, des rapports qui permettraient tout simplement de confirmer qu'on a respecté la norme nationale?

**M. Desautels:** Monsieur le président, je pense qu'il serait possible d'évoluer dans cette direction-là. Le programme est en place, si ma mémoire est bonne, depuis 1966. Les choses ont évolué normalement entre le fédéral et

[Traduction]

**Mr. Larrivée:** I fully agree that it is quite normal to determine where the money is being spent. If a national plan is accepted, it is also quite normal to seek assurance that the money is in fact being used for national purposes.

My question is the following. If some reports are up to five years late, it means they are fairly substantial. It seems to me that if you were just to ask how the money was spent, it could be much simpler.

I do not know how the reports are prepared, but I imagine that if \$20 million was invested to help the provinces who had trouble doing so, it must be a fairly complex process. Do you not think there must be a way of getting basic information to ensure the money is being well spent?

These are transfers to the provinces, not to individuals. Those provinces make annual reports. In the provinces there is also an opposition that ensures that the programs are well. . . Furthermore, they are expected to present reports that seem extremely difficult to prepare, and which warranted a \$20 million investment in some provinces to implement an adequate system. I think we are perhaps expecting too much, unless we want to run the programs ourselves, at the federal level.

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, I do not think the federal government is so demanding as to be infringing on an area of provincial jurisdiction. I admit it is a fairly complex issue as well as being a sensitive one. I would like to assure the committee that the Auditor General is very sensitive to federal-provincial matters. Our comments are based on the fundamental principles of proper management.

As Mrs. Brisson-Noreau mentioned earlier, a substantial portion of the money that is transferred, approximately 80% of it, is done in such a way that it is relatively clear and easy to control, to audit and to report. As for the other 20%, that represents the federal government's contribution to various provincial programs which can vary from one province to another. So the other 20% are somewhat complex in nature.

The problem is not necessarily that the federal government is too demanding. It's more a problem of the complexity and number of programs that could exist in any given province. Furthermore, as was mentioned earlier, some provinces jealously guard information on their programs and do not like to be compared with all the other provinces. That is another facet to the problem and has nothing to do with excessive demands on the part of the federal government.

**Mr. Larrivée:** Would it not be possible to request less detailed reports that could be used just to confirm that national standards had been met?

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, I think it is possible to move in that direction. If memory serves, the program has been in existence since 1966. Since then, things have changed as one would expect between the federal government and the

[Text]

les provinces depuis ce temps-là. On pourrait modifier—et ce serait une décision que le Parlement devrait prendre—la façon dont ces programmes à frais partagés sont gérés. Nous n'avons pas d'opinion comme telle là-dessus. Si c'est ce que le Parlement décide, c'est parfait. Il y a des améliorations qui peuvent être apportées de ce côté-là, et le fédéral pourrait contrôler à un niveau macro le respect de ces programmes. Cela pourrait satisfaire les parlementaires et faciliter les rapports qui sont faits au Parlement. Il y a des possibilités de simplifier le système à ce niveau-là.

**M. Larrivée:** Je pense que ce serait une bonne recommandation du Comité, monsieur le président.

• 1005

Monsieur Pouliot, madame Noreau, vous avez mentionné le municipal à deux ou trois reprises. J'ai été au niveau municipal et je ne me rappelle pas avoir eu affaire au bien-être social ou à tout autre programme fédéral, mais c'est peut-être différent dans les autres provinces.

**Mme Brisson-Noreau:** Dans trois provinces, le Manitoba, l'Ontario et la Nouvelle-Écosse, ce sont les municipalités qui font la livraison de l'aide sociale à une certaine catégorie de personnes. Ce n'est pas le cas du Québec. Ces provinces-là doivent recevoir les données de leurs municipalités, parce que ce sont les municipalités qui, à l'intérieur d'un cadre provincial et de plafonds à respecter, font la livraison des services.

**M. Larrivée:** Cela me permet de comprendre un peu mieux la complexité de la situation. Si on implique les municipalités à l'intérieur du système, cela commence à être... Il y a la municipalité de notre ami, M. Bellemare, qui est un exemple canadien, mais je sais que c'est pas mal plus complexe quand on s'adresse à toutes les municipalités. On sait qu'il y a de très petites municipalités qui sont moins bien organisées.

**Mr. Young:** Mr. Chairman, one comment and then a question. On the whole notion raised by Mr. Larrivée of the need to simplify this, what I'm concerned about is we're talking about \$6 billion and there are no national standards. That's the real problem here in terms of definitions, systems of reporting, and how the programs are delivered. They vary from one province to another in terms of who's eligible. They vary in terms of the systems of delivery. In Quebec there is no delivery of the system at the municipal level, nor in New Brunswick, for example, but in Ontario it's done by municipalities. So I really believe we have to make sure we know, especially in the context of this new empowerment notion.

We've sat in this committee, Mr. Chairman, and we've heard a lot of discussion about creativity and innovation. It seems to me when the taxpayers of Canada are transferring \$6 billion through the federal government, we want to make sure the money is being directed to programs that are specifically the objective of that program. Provinces have been known to be creative, for example, on how they spend funds transferred for education. They've built bridges and roads

[Translation]

provinces. It would be up to Parliament to make the decision, but the way those shared-cost programs are administered could be changed. We don't have any opinion as such on that. If that's what Parliament decides, fine. Improvements could be made in that regard, and the federal government could have overall control over compliance with these programs. Parliamentarians may find that acceptable and it would facilitate reporting to Parliament. The system can be simplified in that respect.

**Mr. Larrivée:** I think that would make a good recommendation from the committee, Mr. Chairman.

Mr. Pouliot and Mrs. Noreau, you mentioned the municipal level of government several times. I have been involved at that level, yet I cannot remember ever having had to deal with welfare or any other federal program, but perhaps things were different in other provinces.

**Mrs. Brisson-Noreau:** In three provinces, namely Manitoba, Ontario and Nova Scotia, the municipal governments are responsible for delivering social assistance to a certain category of claimants, but this is not the case in Quebec. The three provinces in question are sent information by their municipalities, since it is the municipalities who look after service delivery within the provincial framework and according to set limits.

**Mr. Larrivée:** That helps me better appreciate the complexity of the situation. If we involve the municipalities in the system, then it becomes... The municipality to which my friend, Mr. Bellemare, belongs has been quoted as an example, but I know that things become very complex when all the municipalities in a province are concerned. Of course some very small municipalities are not so well organized.

**M. Young:** Monsieur le président, je vais d'abord faire un commentaire et ensuite je vais poser une question. M. Larrivée a souligné le fait qu'il faut simplifier la situation. Ce qui me préoccupe, c'est qu'il s'agit de 6 milliards de dollars, et pourtant, il n'existe pas de normes nationales. C'est le hic, car les définitions, les méthodes de reddition de comptes et la prestation des services varient; les critères d'admissibilité aux programmes, ainsi que les méthodes de prestation varient d'une province à l'autre. Au Québec et au Nouveau-Brunswick la prestation des services ne se fait pas au niveau municipal, alors qu'en Ontario, c'est effectivement ce niveau de gouvernement qui en a la responsabilité. Je crois donc qu'il est essentiel de définir les critères qui s'appliquent à chaque province, d'autant plus qu'une volonté de prise en charge de la part de la population se manifeste.

Monsieur le président, les membres de ce comité ont beaucoup discuté de créativité et d'innovation. À mon avis, il importe de veiller à ce que les 6 milliards de dollars que les contribuables canadiens versent au gouvernement fédéral soient effectivement affectés aux programmes prévus. On sait que les provinces ont déjà fait preuve de beaucoup d'imagination dans l'affectation des transferts de paiement pour l'éducation. Entre autres, elles ont fait construire des



[Texte]

with them; they've done a lot of things. So I think it is critical we have a reporting system, an accounting system, that clearly defines the objectives and ensures the provinces that receive nearly \$6 billion spend that money on what the taxpayers of Canada, the Parliament of Canada, have decided the money should be spent on. They're shared costs at 50:50, but they're specifically targeted to help, in this particular case, people who most need that help.

Mr. Chairman, what I want to come to is a question perhaps for the Auditor General and for Mr. Pouliot, or someone from the department. I'm concerned as a lay person with how we account for savings, because in the context of CAP the Government of Canada allegedly has saved enormous amounts of money. We've reduced transfers in some of the provinces to certain levels. We're doing a great job, according to some of the documentation provided by the government in the budget process, for example on saving money. Mr. Chairman, I think in addition to being careful we oversee how money is spent, either through annual reports or how it's going to be spent through estimates, we need to become far more sophisticated in how we audit savings.

I want to ask the Auditor General...in view of the restraint programs and the whole environmental restraint thing we find ourselves in, does the Auditor General have any plans on auditing savings to be able to indicate, yes, this program has resulted in *x* number of hundreds of thousands or millions or whatever of savings? Mr. Chairman, the difficulty here is not everybody understands savings the same way. Many of us believe in order to save money you have to put money in the bank, or in the caisse populaire, or in an RRSP, but governments can save by not spending money they thought they might spend if in fact they had that money when the time came to spend. That's a very unusual concept for a lot of us.

• 1010

I'll try to be as precise as possible. Does the department quantify in a direct way savings that will accrue as a result of the kinds of initiatives that were taken with CAP? Will the Auditor General advise us whether or not he will attempt, through his office, to make a hard-nosed evaluation of savings in generally accepted accounting terms that will result from the kinds of government initiatives that were taken with respect to CAP?

**Mr. Pouliot:** Yes, Mr. Chairman, we have made estimates of those savings. As was mentioned in the Auditor General's report, we have not reported on those amounts in the main estimates, part III, because we considered Bill C-69 to be a bill of the Department of Finance and it would be up to the department to officially report those savings in the main estimates.

The anticipated savings were quoted and cited in the budget papers when they were presented to the House of Commons. We have estimations of those savings for the years 1990-91, 1991-92, and the current fiscal year. We will eventually reconcile those with the records of the Department of Finance, but we do indeed have estimates.

[Traduction]

ponts et des routes. Il est donc essentiel de mettre en place un régime efficace de reddition de comptes et de comptabilité qui oblige les provinces d'affecter les 6 milliards de dollars des contribuables canadiens, conformément aux décisions prises par le Parlement. Il s'agit d'un programme à frais partagés, mais son objectif est d'aider ceux qui ont le plus besoin d'appui.

Monsieur le président, ma prochaine question s'adresse sans doute d'abord au vérificateur général et à M. Pouliot, ou encore aux fonctionnaires. En tant que simple citoyen, je veux savoir comment vous tenez compte des énormes économies que le gouvernement du Canada prétend avoir faites au niveau du RAPC. Certains des transferts aux provinces ont été réduits. Certains des documents qui accompagnent le budget font état d'économies remarquables. Monsieur le président, si nous devons assurer une surveillance de nos dépenses dans nos rapports annuels et dans le cadre des prévisions budgétaires, nous devons aussi mettre au point une bien meilleure méthode de vérification des économies.

Compte tenu des programmes d'austérité et des impératifs environnementaux, le vérificateur général a-t-il prévu des méthodes pour faire état des économies éventuelles, qui pourraient se chiffrer à des centaines, si non des milliers de dollars? Monsieur le président, malheureusement, on a tous une idée différente de ce que c'est qu'une économie. Nombreux sont ceux qui croient que pour faire des économies, il faut mettre de l'argent à la banque, à la caisse populaire, ou dans un REER. Les gouvernements, quant à eux, sont en mesure d'enregistrer des économies s'ils choisissent de ne pas dépenser certains montants déjà prévus dans leur budget. Ce n'est pas quelque chose que la plupart d'entre nous connaissons.

Je vais essayer de préciser mes propos. Le ministère cherche-t-il à rendre compte des économies enregistrées grâce aux réductions prévues au RAPC? Le vérificateur général peut-il nous dire si il a l'intention de préparer selon les pratiques établies de la comptabilité une évaluation rigoureuse des économies réalisées en vertu du RAPC?

**M. Pouliot:** Oui monsieur le président. Nous avons en effet prévu les économies. Comme le rapport du vérificateur général l'indique, nous n'avons pas rendu compte des ces prévisions dans la partie III du budget des dépenses, car selon nous, le projet de loi C-69 venait du ministère des Finances, et c'est donc celui-ci qui a la responsabilité de faire état de ces économies dans ces prévisions budgétaires.

Les documents budgétaires que l'on a déposés à la Chambre des communes tenaient compte des économies prévues. Nous en avons calculé pour les exercices de 1990-1991, 1991-1992 et pour l'exercice financier actuel. Nous avons l'intention de réconcilier nos prévisions avec celles du ministère des Finances. Oui, nous avons effectivement fait des prévisions au niveau des économies.

[Text]

**Mr. Young:** On that one area, Mr. Chairman, will the department be providing us with real savings against previous year's expenditures or will they be savings that are computed on the basis of what would have been spent if previous trends continued and percentages of increase in payments were made? I think that's the critical factor.

Because I plan to spend \$50,000 next year and only spend \$40,000, I don't think my banker will find that very attractive if I didn't have the \$50,000 to spend in the first place. So will they be real savings or will you do it both ways? Will the amount be what you saved because you didn't do something, or what you saved in fact as against what you had spent the year previously?

**Mr. Green:** The savings figures we have consist of the difference between the application of the ceiling and the claims we have received from the province or are forecasting had there been no reduction in the rate of growth.

**Mr. Young:** What you would have paid, in other words, had that ceiling not been put on.

Mr. Chairman, the difficulty is that, with the budget papers, as you know, and this is where I think we need to become more transparent and a bit more precise in our accounting. . . If I picked up the budget papers today, reading them would be a little like reading a fiction magazine, because, as you know, growth hasn't occurred as was projected in the budget papers presented in February, and the deficit will be at least \$2 billion more. So some of us tend to be a little leery of estimates that are published by department and the rosy and optimistic picture that is sometimes put in documents relating to the budget.

So I think it's important that we get hard-nosed factual information on real savings that the government can either apply against reduction of the debt or the deficit, or in being able to restrict increases in taxes and that sort of thing.

**Mr. Pouliot:** Mr. Chairman, in the preparation of the budget, we were requested by the Department of Finance to provide our estimation of what the savings would be, so we did provide the information to the Department of Finance, as seen from our point of view.

**Mr. Young:** Can I ask the Auditor General about his intentions of auditing the savings, because these are large figures that we see in budget documents and in various departments' announcements of how much they are going to save? It's important to be as factual as we can about what we are saving, as well as in terms of what we are spending.

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, at this point in time the Office of the Auditor General has no plans for auditing savings claimed by different departments or by government in general.

The reason is that the term "savings" is used much too loosely and this is something that is almost impossible to audit and give credibility to. Many of the savings that are claimed, for instance, within departments resulting from various initiatives never hit the bottom line and never materialize. These savings then get used to enrich programs or to do more of the same thing.

[Translation]

**M. Young:** Monsieur le président, j'aimerais savoir ceci: le ministre va-t-il calculer les économies réelles par rapport aux dépenses de l'exercice précédent, ou va-t-il les calculer par rapport aux dépenses qui auraient été faites si la conjoncture n'avait pas changé et si les paiements avaient augmenté comme prévu auparavant? Je crois que c'est un élément très important.

Si je prévois des dépenses de 50,000\$ pour le prochain exercice, et si je n'en dépense que 40,000\$, je ne crois pas que mon banquier s'en réjouirait si je n'avais pas les 50,000\$ pour commencer. Alors, y aura-t-il des économies réelles; est-ce que vous allez faire les deux types de calculs? Y aura-t-il des économies en raison d'une réduction des dépenses, ou par rapport aux dépenses de l'exercice précédent?

**M. Green:** Nos calculs reflètent l'écart entre le plafond qui a été imposé et les demandes que nous avons reçues des provinces ou bien entre ce que nous aurions prévu s'il n'y avait pas eu de réduction du taux de croissance.

**M. Young:** C'est-à-dire, ce que vous auriez reçu si on n'avait pas plafonné les transferts.

Monsieur le président, l'ennui, c'est qu'il faut une comptabilité plus transparente et plus précise au niveau des documents budgétaires. . . Avec le recul du temps, on a l'impression que ces documents relèvent de la fiction, car, comme vous le savez, le taux de croissance prévu au moment où le budget a été déposé au mois de février ne s'est pas réalisé. Par conséquent, le déficit va augmenter d'au moins deux milliards de dollars encore. Voilà pourquoi certains d'entre nous se méfient des prévisions et des perspectives très positives et optimistes dont font état les documents budgétaires préparés par le ministère.

C'est donc très important pour nous d'avoir accès à des données très rigoureuses sur les économies que le gouvernement peut réaliser soit pour réduire la dette ou le déficit, soit pour éviter des hausses d'impôt, et ainsi de suite.

**M. Pouliot:** Monsieur le président, lors de la préparation du budget, le ministère des Finances nous a demandé de lui fournir nos prévisions des économies éventuelles, et nous l'avons fait.

**M. Young:** Puis-je demander au vérificateur général ce qu'il entend faire au niveau de la vérification des économies, puisque les montants prévus dans les documents budgétaires et dans les communiqués des différents ministères sont assez élevés? C'est important de savoir non seulement le montant exact de nos dépenses, mais aussi de celui de nos économies.

**M. Desautels:** Monsieur le président, pour le moment, le Bureau du vérificateur général n'entend pas effectuer de vérification des économies prévues par les différents ministères ou par le gouvernement dans son ensemble.

C'est parce que le terme «économie» est utilisé de façon trop imprécise. C'est quelque chose qui est presque impossible à vérifier. Par exemple, beaucoup des économies qui sont censés découler d'actions prises par un ministère donné n'ont jamais d'incidence sur les résultats nets et ne se concrétisent jamais. Les sommes économisées sont simplement transférées à d'autres programmes.



[Texte]

So on that score alone, saying you made a saving is really forcing the issue. You're relating this to an accounting issue, but in accounting terms savings are not really recognized notions that you can account for separately in your books and report on. At this point in time, as far as I'm concerned, the term is used much too loosely for us to audit it and give it any more credibility than it deserves.

• 1015

May I shed a little light at the same time, Mr. Chairman, on the so-called savings related to Bill C-69, for example. In our last report you will recall that we had another note concerning the department where we talked about the payments made in excess to provinces. The amount of those excess payments amounted to \$489 million for roughly one year. You might take that as an indication perhaps of what was not paid. Expenditures, which would have otherwise been made, have not been made for one year.

**The Chairman:** Can I just follow that up? A member of Parliament is looking at the estimates of Health and Welfare,

le Budget des dépenses 1992-1993. Si le député veut savoir à combien s'élèvent exactement les sommes versées en trop par le ministère de la Santé nationale au niveau du Régime d'assistance publique, où trouvera-t-il ce renseignement? Le vérificateur général vient de nous dire, et la note est à la page 67 de son rapport annuel, que vous avez dépensé 5 p. 100 de plus que les dépenses prévues pour 1989-1990. Il y a donc eu paiement excédentaire de 489 millions de dollars. Il y a eu de l'intérêt de perdu. On me dit qu'il y a eu 27 millions de dollars d'intérêt de perdus. Un parlementaire sérieux qui cherche à savoir où on peut trouver ces renseignements aura énormément de difficulté à les trouver, parce que ce n'est disponible ni dans les dépenses du ministère déposées en Chambre ni dans les rapports annuels qui nous arrivent toujours avec quatre ou cinq ans de retard. Vous comprenez le problème qu'ont les députés?

**M. Pouliot:** Absolument, monsieur le président. Je vais demander dans deux minutes à M<sup>me</sup> Brisson-Noreau de vous donner le détail sur les surpaiements et sur la récupération des sommes qui a été faite jusqu'à maintenant, soit 99 p. 100.

L'observation que je vais faire a été un sujet de discussion avec le Bureau du vérificateur général. Ce surpaiement a été fait à la recommandation du ministère de la Justice. Étant donné la décision d'un tribunal de justice de la Colombie-Britannique, qui considérait que le projet de loi réduisant les transferts aux provinces était non justifié et non constitutionnel, le ministère de la Justice a considéré que, par respect pour la cour, le gouvernement du Canada et le ministère de la Santé nationale devaient continuer à verser les sommes comme si le projet de loi n'avait pas été adopté par la Chambre jusqu'à ce que la Cour suprême arrive à une décision finale. C'est donc à la suggestion du ministère de la Justice que nous avons ignoré la réduction des transferts aux provinces, ce qui a résulté en des transferts supplémentaires.

**Le président:** Mon problème n'est pas que vous n'ayez pas suivi les pratiques ou les techniques en place. D'après moi, vous avez outrepassé votre autorité. Vous avez dépensé de l'argent sans l'autorisation du Parlement. Il y a eu 27

[Traduction]

Donc, il est exagéré de prétendre que des ministères font des économies. Vous en parlez comme si il s'agissait d'une notion de comptabilité, mais en fait on ne peut pas rendre compte clairement des économies effectuées. À mon avis, le terme est beaucoup trop imprécis: nous ne sommes donc pas en mesure d'accepter ou de faire des vérifications desdites économies.

Permettez-moi, monsieur le président, de vous éclaircir sur les prétendues économies du projet de loi C-69. Vous vous rappellerez que dans notre dernier rapport nous avons mentionné les paiements en trop que les provinces ont reçus. Il s'agit d'un montant de 489 millions de dollars pour un exercice financier environ. Vous pouvez le considérer comme étant un montant non payé. Les dépenses, qui autrement auraient été faites, n'ont pas été faites pendant un an.

**Le président:** Est-ce que je peux revenir à cette question? Un député examine les prévisions budgétaires du ministère de la Santé et du Bien-être social

for 1992-1993. How can he or she find out exactly how high the overpayment was that the Department of Health and Welfare made through the Canada Assistance Plan? The Auditor General has just told us, and as is indicated on page 61 of his annual report, contributions exceeded the 5% limit over expenditures imposed for 1989-1990. A \$489 million overpayment resulted. I am told that interest to the tune of \$27 million was lost. An conscientious member of Parliament will have difficulty obtaining this information, as it is not available in the papers that the Department tabled in the House, or in the annual reports that we get four or five years after the fact. Do you understand the problem that members face?

**Mr. Pouliot:** Absolutely, Mr. Chairman. I will ask Mrs. Brisson-Noreau to elaborate on the overpayments and expenditure recoveries which now stand at 99%.

But first, I would point out that my next point was given consideration by the Office of the Auditor General. The overpayment was made on the recommendation of the Department of Justice. Following a decision from a British Columbia court, which ruled that the bill passed to reduce transfers to the provinces was unjustified and unconstitutional, the Department of Justice felt that in deference to the court, the Government of Canada and the Department of National Health should continue to transfer the payments as if the bill had never been passed, until such time as the Supreme Court handed down its final ruling. It was therefore on the suggestion of the Department of Justice that we decided to ignore the cut in transfers to the provinces, which resulted in an overpayment.

**The Chairman:** I am not asking whether you followed established practices or not. In my view, you stepped beyond the limits of your jurisdiction. You spent money without Parliament's authorization. Twenty-seven million dollars of

[Text]

millions de dollars de dépensés en intérêts, sur le 489 millions de dollars. Où est-ce que je trouve cela dans les rapports? Nulle part. Je me demande qui a payé ces 27 millions de dollars d'intérêts. On me dit que vous avez récupéré 489 millions de dollars des provinces. Vous me dites que c'est le ministère de la Justice qui vous a forcés à le faire. Je me pose la question comme parlementaire.

Lors du débat sur le projet de loi C-69 sur le RACP, auquel vous avez fait allusion, les parlementaires n'avaient pas cette information. On n'avait pas l'information nécessaire pour passer un jugement éclairé sur le projet de loi. Je vous jure que, si on avait su ce qu'on sait aujourd'hui, il y aurait probablement eu beaucoup de députés qui se seraient élevés contre cette pratique-là.

• 1020

Avez-vous une réponse à me donner là-dessus?

**Mme Brisson-Noreau:** Je vais essayer de démêler les choses. Je crois qu'on n'a pas la séquence des événements. Il s'est passé beaucoup, beaucoup de choses au moment où on a déposé le projet de loi C-69. Au moment où le Parlement a décidé d'adopter le projet de loi, il n'y avait aucun surpaiement de fait puisque le projet de loi n'était pas adopté. Donc, on ne pouvait pas parler de paiements en trop ou de quoi que ce soit, car le projet de loi n'avait pas force de loi.

Lorsque le projet de loi a eu force de loi, les provinces l'ont contesté et la Cour provinciale a donné raison aux provinces. Les administrateurs du RACP, dont je suis, faisaient face à deux décisions juridiques. De concert avec le ministère de la Justice et le ministère des Finances, la décision a été que l'on continuait à appuyer les provinces au même rythme que les dix, sans plafond. Lorsque le jugement de la Cour suprême est sorti, nous avons immédiatement, dans l'année suivant la décision, fait la récupération de l'argent.

Comme cela se fait dans le cadre des paiements mensuels que nous faisons à chaque province, au lieu de donner tant par rapport à ce qu'elles auraient dû recevoir, on a récupéré le total de l'argent selon la façon comptable de faire les choses.

**Le président:** Madame Brisson-Noreau, puis-je vous interrompre? Mon problème, c'est qu'il n'y avait pas de rapport annuel qui pouvait donner aux députés l'information voulue sur les années 1988-1989 et 1989-1990. On ne l'avait pas.

**Mme Brisson-Noreau:** C'est impossible. C'était deux mois plus tard, monsieur Gauthier.

**Le président:** Eh bien, le projet de C-69 a été adopté, non pas en 1989-1990 ou en 1990-1991, mais l'année dernière.

**Une voix:** En février 1991.

**Le président:** Donc, l'information n'était pas disponible aux députés. C'est une décision que le ministère a prise en catimini avec la Justice et d'autres. D'après moi, l'imputabilité parlementaire en a pris pour son rhume dans cette affaire. Comprenez-vous ce que je veux dire? Non?

**Mme Brisson-Noreau:** Je comprends ce que vous dites.

**Le président:** La cloche nous appelle à voter sur le projet de loi C-81, le projet de loi sur le référendum. Il va falloir lever la séance dans trois minutes parce que le vote aura lieu à 10h30.

[Translation]

the \$489 million was spent in interest payments. Where can I find that in the reports? Nowhere. I would like to know who paid the \$27 million in interest payments. I am told that you have taken back \$489 million from the provinces, and you tell me that it is the Department of Justice that forced you to do so. I am asking this question as a member of Parliament.

During the debate on Bill C-69 concerning CAP, which you alluded to, members of Parliament did not have this information. We did not have the information we needed to pass judgment on the bill. I can assure you that had we known what we know today, many members would have been up in arms.

Do you have anything to say in response?

**Mrs. Brisson-Noreau:** Let me try to clarify this. I don't think we have the sequence of events straight. A great many things happened when Bill C-69 was introduced. Up until the time that Parliament decided to pass the legislation, no overpayment had been made. Because the bill did not have force of law, no overpayment had yet been made.

Once the bill passed, the provinces challenged it before provincial courts and won. I, along with other CAP administrators were then faced with legal decisions. Together with the Department of Justice and the Department of Finance, we decided to continue our support to the provinces on an equal basis, with no ceiling. Once the Supreme Court handed down its ruling, it took us a year to recover the money.

As with all monthly payments to the provinces, instead of calculating how much they should have received, we recovered the total amount according to accounting methods. . .

**The Chairman:** Mrs. Brisson-Noreau, can I interrupt you? My difficulty is that there was no annual report in which members could obtain information about fiscal years 1988 to 1989 and 1989 to 1990. We didn't have it.

**Mrs. Brisson-Noreau:** That's impossible; it was two months later, Mr. Gauthier.

**The Chairman:** Well, Bill C-69 was passed last year and not in 1989-1990 or in 1990-1991.

**An hon. member:** In February 1991.

**The Chairman:** So, this information was not available. The decision was taken behind closed doors by the department with Justice and other departments. As far as I am concerned, parliamentary accountability got short shrift. Do you follow? Don't you?

**Mrs. Brisson-Noreau:** I understand what you are saying.

**The Chairman:** The bell is ringing for the vote on Bill C-81, the referendum bill. We will have to adjourn in a few minutes because the vote takes place at 10.30.



[Texte]

**M. Bellemare:** J'ai beaucoup apprécié les commentaires de M. Larrivée. Cependant, il y a un risque que les gens soient un peu mêlés à la suite de ces commentaires. Je dois vous expliquer que, dans le cas du

Canada Assistance Plan, 50% is financed by the federal government and 50% by the provinces. In the case of Quebec, 50% is totally made up by the province itself. It doesn't happen as you suggest. He didn't talk about the

municipalité de la Baie des Ha! Ha!

Of course, if you went to that limit, it would be a total mess. That's the way Quebec operates, rightly or wrongly. It's on a provincial level.

**Mr. Young:** In New Brunswick also.

**Mr. Bellemare:** In the province of Ontario, the 50% is not paid up totally by Ontario. The province picks up 30% and the municipalities that provide or deliver the services pay 20%.

The region of Ottawa-Carleton, for example, is made up of 11 municipalities. This is how it's done. It is able to make a head count cost of living index, the overall municipal tax increase guideline, put that into an annual report, and do these on time. It's very complicated. You just have to add some zeroes to do it at the federal level.

On page 318 of the estimates we read that the Canada Assistance Plan evaluation report indicated "the program has been effective in directing federal moneys to persons in greatest need." Mr. Pouliot, what exactly does this sentence mean?

• 1025

**The Chairman:** Mr. Bellemare, you may have missed it, but I suspect Mr. Pouliot answered that question for Mr. Young some time ago.

**M. Pouliot:** Absolument.

**The Chairman:** If you want to just give us a brief. . .

**Mr. Pouliot:** We conducted a very thorough evaluation, done according to a methodology and some principles that apply to all of our evaluation. We looked at the recipients, who they were and in what sort of social condition they were. We were satisfied that the moneys were reaching the people who really were in need.

**The Chairman:** You will table it with the committee.

**Mr. Pouliot:** A copy of that report will be circulated to you immediately.

**Mme Bertrand:** La préoccupation de M. Young est très valable. Il voudrait que le vérificateur général ou les ministères puissent faire la preuve qu'il y a eu vraiment réduction de dépenses, chiffres à l'appui. Le vérificateur dit que c'est très difficile. On dit, dans notre jargon, qu'on peut faire dire n'importe quoi à des chiffres, mais ce qui est important, finalement, c'est la volonté d'un gouvernement de réduire la progression des dépenses. Elle a déjà été, au fil des années, de 10, 12, 15 et 18 p. 100 par année; dans le moment, on est à 3.9 p. 100. Ce qui est valable pour la population, c'est la volonté politique d'un gouvernement de réduire ses dépenses. C'est là qu'est le chiffre le plus valable.

[Traduction]

**Mr. Bellemare:** I very much appreciated Mr. Larrivée's comments. However, his remarks may have caused some confusion. I must explain, that in the case of the

RAPC, le gouvernement fédéral assure 50 p. 100 du financement et les provinces l'autre 50 p. 100. À lui seul, le Québec paie 50 p. 100. Ce n'est pas comme vous l'avez dit. Il n'a pas parlé de la

municipality of Baie des Ha! Ha!

Évidemment, si vous alliez jusque-là, ce serait un fouillis total. Mais, quoi qu'il en soit, c'est comme cela que le Québec procède. C'est la province qui en a la responsabilité.

**M. Young:** C'est le cas du Nouveau-Brunswick aussi.

**M. Bellemare:** L'Ontario, quant à lui, ne paie pas les 50 p. 100 au complet: Cette province assure 30 p. 100 du paiement et les municipalités qui offrent les services paient 20 p. 100.

À titre d'exemple, la région d'Ottawa-Carleton comprend 11 municipalités. On calcule le coût de la vie par habitant et l'augmentation globale de la taxe municipale, et on en fait état dans le rapport annuel. On respecte les échéances. C'est très complexe. Au niveau fédéral, on n'a qu'à rajouter quelques zéros.

À la page 320 des prévisions budgétaires, nous voyons que selon le rapport d'évaluation du Régime d'assistance publique du Canada, le programme a permis «d'orienter les fonds fédéraux vers les personnes qui en avaient le plus grand besoin». M. Pouliot, qu'est-ce que cette phrase veut dire au juste?

**Le président:** Monsieur Bellemare, vous l'avez peut-être manqué, mais je crois que M. Pouliot a déjà répondu à ces questions de la part de M. Young tantôt.

**Mr. Pouliot:** Absolutely.

**Le président:** Si vous voulez bien nous donner rapidement. . .

**M. Pouliot:** Nous avons effectué une évaluation très complète selon la méthodologie et certains des principes qui s'appliquent à toutes nos évaluations. Nous avons examiné les bénéficiaires, qui ils sont et quelle est leur condition sociale. Nous étions satisfaits que l'argent était versé aux gens qui en avaient bel et bien besoin.

**Le président:** Vous déposerez ça auprès du comité.

**M. Pouliot:** Nous allons vous distribuer une copie de ce rapport immédiatement.

**Mrs. Bertrand:** Mr. Young's concern is a perfectly valid one. He would like the Auditor General or the departments to prove that there has actually been a reduction in expenditures, with figures to back up that claim. The Auditor General says this is very difficult. As we often say, you can prove anything with figures, but what's important in the final analysis is the will of a government to reduce the increase in expenditures. In the past, that increase has been 10, 12, 15 and 18% a year, whereas now we've reached 3.9% per year. What's important to the public is the political will of a government to reduce its expenditures. That's the most valid figure.

[Text]

**Le président:** Merci, madame Bertrand. Monsieur Rafuse, monsieur Desautels, monsieur Pouliot, monsieur Green, madame Brisson-Noreau, merci beaucoup pour votre témoignage de ce matin. Vous pouvez être certains que le Comité fera un rapport à la Chambre sur les rapports intérimaires d'ici quelques jours. Cela aura été au moins un point positif de la réunion de ce matin. On vous remercie.

La séance est levée.

[Translation]

**The Chairman:** Thank you, Mrs. Bertrand. Mr. Rafuse, Mr. Desautels, Mr. Pouliot, Mr. Green, Mrs. Brisson-Noreau, thank you very much for your testimony here this morning. You can rest assured that the Committee will report to the House on the interim reports within the next few days. That will at least be one positive result of this morning's meeting. We thank you.

This meeting stands adjourned.

---











**MAIL  POSTE**

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

**Lettermail**

**Poste-lettre**

**K1A 0S9**

**Ottawa**

*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

---

**WITNESSES**

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Denis Desautels, f.c.a., Auditor General.

*From the Department of National Health and Welfare:*

François Pouliot, Senior Assistant Deputy Minister;

Ian Green, Assistant Deputy Minister, Social Services;

Lise Brisson-Noreau, Director General, Cost Shared  
Programs.

**TÉMOINS**

*Du Bureau du Vérificateur général du Canada:*

Denis Desautels, f.c.a., vérificateur général.

*Du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social:*

François Pouliot, sous-ministre adjoint principal;

Ian Green, sous-ministre adjoint, Services sociaux;

Lise Brisson-Noreau, directrice générale, Programmes à frais  
partagés.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 29

Tuesday, June 2, 1992

Chairperson: Jean-Robert Gauthier

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 29

Le mardi 2 juin 1992

Président: Jean-Robert Gauthier

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

### RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), consideration of Paragraphs 2.176 to 2.185 of the 1991 Auditor General's Report (Canada Student Loans Program)

### CONCERNANT:

Conformément à l'alinéa 108(3)e) du Règlement, étude des paragraphes 2.176 à 2.185 du Rapport du vérificateur général pour 1991 (Programme canadien de prêts aux étudiants)

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature,  
1991-1992

## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairperson:* Jean-Robert Gauthier

### Members

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Alan Redway  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

Clairette Bourque

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Président:* Jean-Robert Gauthier

### Membres

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Alan Redway  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

*La greffière du Comité*

Clairette Bourque



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

TUESDAY, JUNE 2, 1992  
(41)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 10:00 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chairman, Jean-Robert Gauthier, presiding.

*Members of the Committee present:* Eugène Bellemare, Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Alan Redway, Guy Saint-Julien, Jack Whittaker, Douglas Young.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Richard Domingue and Michelle Salvail, Research Officers.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Denis Desautels, f.c.a., Auditor General. *From the Secretary of State:* Marc Rochon, Under Secretary of State; Mary Meloshe, Director General, Student Assistance.

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), the Committee resumed consideration of Chapter 2 of the 1991 Auditor General's Report — Audit Notes (Department of the Secretary of State — Paragraphs 2.176 to 2.185).

The Auditor General and Marc Rochon each made a statement and, with the other witness, answered questions.

At 10:55 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Clairette Bourque

*Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAL**

LE MARDI 2 JUIN 1992  
(41)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à 10 h, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Jean-Robert Gauthier (*président*).

*Membres du Comité présents:* Eugène Bellemare, Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Alan Redway, Guy St-Julien, Jack Whittaker, Douglas Young.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Richard Domingue et Michelle Salvail, attachés de recherche.

*Témoins: Du Bureau du Vérificateur général du Canada:* Denis Desautels, f.c.a., vérificateur général. *Du Secrétariat d'État:* Marc Rochon, sous-secrétaire d'État; Mary Meloshe, directrice générale, Aide aux étudiants.

Conformément à l'alinéa 108(3)e du Règlement, le Comité poursuit l'étude du Chapitre 2 du Rapport du vérificateur général pour 1991 — Notes de vérification (Le Secrétariat d'État — paragraphes 2.176 à 2.185).

Le vérificateur général et Marc Rochon font chacun un exposé et, avec l'autre témoin, répondent aux questions.

À 10 h 55, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*La greffière du Comité*

Clairette Bourque

[Text]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, June 2, 1992

• 1001

**Le président:** À l'ordre, s'il vous plaît.

Le Comité se réunit conformément à l'alinéa 108(3)e) du Règlement. Il étudiera le Rapport du vérificateur général, paragraphes 2.176 à 2.185. Il s'agit du Programme canadien de prêts aux étudiants.

I'd like to introduce our witnesses, starting with the Auditor General, Denis Desautels; Mr. Robert Lalonde, the Assistant Auditor General;

M. Marc Rochon, sous-secrétaire d'État; M. Robert Legros, sous-ministre, Pratiques de gestion; M. Roger Collet, sous-secrétaire d'État adjoint par intérim, Aide à l'éducation; et M<sup>me</sup> Mary Meloshe, directeur général, Aide aux étudiants.

Je crois comprendre que M. le vérificateur général a une déclaration d'ouverture à nous faire, de même que le sous-ministre. Monsieur Desautels, allez-y.

**M. Denis Desautels, f.c.a., (vérificateur général du Canada):** Bonjour, monsieur le président. Merci beaucoup.

Il me fait plaisir, ce matin, de discuter avec les membres de votre Comité des résultats de notre vérification du Programme canadien de prêts aux étudiants. Je suis accompagné, comme vous l'avez dit, de M. Robert Lalonde, vérificateur général adjoint, qui a la responsabilité de la vérification du Secrétariat d'État.

Notre travail de vérification révèle que des sommes excédentaires estimées à 72 millions de dollars, accordées aux étudiants en 1989-1990 dans le cadre du Programme canadien de prêts aux étudiants, pourraient coûter ce que nous estimons être quelque 39 millions de dollars aux contribuables, en intérêts, mauvaises créances et autres frais.

Instauré en 1964 en vertu de la Loi fédérale sur les prêts aux étudiants, ce programme constitue le plus important programme fédéral d'aide directe aux étudiants et il met à la disposition de ceux qui en ont besoin une aide financière pour leur permettre de poursuivre des études de niveau postsecondaire.

Le gouvernement fédéral garantit des prêts à des fins d'études, consentis par les banques à charte, aux étudiants qui possèdent un certificat d'admissibilité émis par une des provinces et territoires participants.

Selon une entente officielle fédérale-provinciale, les provinces évaluent les demandes et autorisent les garanties de prêts du gouvernement fédéral. Au cours de 1991-1992 et 1992-1993, ces garanties s'élèveront à plus de 600 millions de dollars annuellement.

Le Bureau du vérificateur général a fait rapport à maintes reprises sur la gestion et le fonctionnement de différents secteurs de ce programme.

[Translation]

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mardi 2 juin 1992

**The Chairman:** Order, please.

The Committee is meeting pursuant to Standing Order 108(3)(e) to consider paragraphs 2.176 to 2.185 of the 1991 Auditor General's Report, which deals with the Canada Student Loans Program.

J'aimerais présenter nos témoins en commençant par le vérificateur général, monsieur Denis Desautels; M. Robert Lalonde, le vérificateur général adjoint;

Mr. Marc Rochon, Under-Secretary of State; Mr. Robert Legros, Assistant Deputy Minister, Management Practices; Mr. Roger Collet, Acting Assistant Under-Secretary of State, Education Support; and Mrs. Mary Meloshe, Director General, Student Assistance.

It is my understanding that the Auditor General has an opening statement to make, as does the Deputy Minister. Mr. Desautels, please go ahead.

**Mr. Denis Desautels, F.C.A., (Auditor General of Canada):** Good morning, Mr. Chairman. Thank you very much.

This morning I will be discussing with members of your Committee the results of our audit of the Canada Student Loans Program. As you mentioned, I am accompanied by Mr. Robert Lalonde, Assistant Auditor General responsible for the audit of the Department of the Secretary of State.

Our audit found that excess amounts estimated at \$72 million awarded to students in 1989-90 under the Canada Student Loans Program could cost taxpayers an estimated \$39 million in interest, bad debts and other costs.

Established in 1964 pursuant to the Canada Student Loans Act, this program is the most important program of federal aid to students. It provides financial assistance to those who need it to pursue their post-secondary studies.

The federal government guarantees loans made by lending institutions to students who have been issued a Certificate of Eligibility by a participating province or territory.

Under a federal-provincial agreement, the provinces assess student applications and approve federal loans. In 1991-92 and 1992-93, such loans will total more than \$600 million per year.

The Auditor General's Office has reported several times on the management and operations of different sectors of the program.



## [Texte]

Dans notre rapport de 1990, au paragraphe 29.76, nous avons signalé que ni la Loi fédérale sur les prêts aux étudiants ni cette entente fédérale-provinciale n'exigent des provinces qu'elles repèrent et recouvrent les sommes excédentaires versées dans le cadre de ce programme fédéral. Toutefois, monsieur le président, les provinces, elles, recouvrent les prêts et bourses versés en trop au niveau provincial.

I'm concerned by the two aspects of this problem that I consider important, payment of excess amounts and the cost to taxpayers. Through a statistical sample of 408 students in five provinces, our audit found that 111 students, or 27%, either understated their financial situation or did not, as per the terms and conditions on loan application, advise the province of any increase in their resources, or even misrepresented their financial situation.

• 1005

Out of a total population of 173,000 students in the five provinces, we estimate that 47,000 full-time students received Canada student loans of approximately \$72 million in excess of the amounts to which they were entitled. We think such a situation must be corrected as quickly as possible.

The Department of the Secretary of State has informed us that some initiatives were being implemented in response to our recommendations. In addition, the government's budget of February 1992 made a commitment in the same direction.

Dans l'ensemble, nous constatons que ces efforts, une fois mis en oeuvre, amélioreront la gestion du programme, répondront à nos recommandations et surtout assureront la crédibilité du Programme canadien de prêts aux étudiants.

Monsieur le président, votre Comité voudra peut-être obtenir auprès du Secrétariat d'État une mise à jour de ces initiatives, des plans d'action, ainsi qu'un calendrier précis de mise en oeuvre. Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Desautels.

Monsieur Rochon, c'est la première fois que le Comité des comptes publics se penche sur ce sujet. Ce n'est pas la première fois que le vérificateur général en parle. Il en a parlé en 1972, en 1977, en 1981 et en 1984, et il y a eu des suivis de vérification en 1986 et 1988. Le Comité est intéressé à savoir ce que le ministère a fait pour essayer de répondre aux commentaires du vérificateur général.

Nous n'avons qu'une heure pour la réunion aujourd'hui. On ne pourra pas faire le tour du jardin pendant cette heure-là parce qu'il y a beaucoup de questions. Pouvez-vous regarder votre programme et nous donner d'ici 11 heures une date à laquelle vous pourriez revenir un jour et sur laquelle on pourrait s'entendre?

**M. Marc Rochon (sous-secrétaire d'État):** On est entre vos bonnes mains, monsieur le président. Votre horaire sera le nôtre.

**Le président:** Je vous remercie. La parole est à vous.

**M. Rochon:** Merci beaucoup.

On m'a dit que je devais dire aux membres du Comité qu'il y a eu quelques petits changements de style au texte qui vous a été remis. C'est simplement une question de faciliter le débit de ma présentation.

## [Traduction]

We reported in 1990, in paragraph 29.76, that neither the Canada Student Loans Act nor the federal-provincial agreement required provinces to identify and recover excess amounts in Canada Student Loans. However, Mr. Chairman, provinces do recover excess amounts in provincial grants and loans.

Je suis préoccupé par les deux facettes de ce problème que je considère important: les versements excédentaires et ce qu'il en coûte aux contribuables. Notre vérification a révélé pour les cinq provinces choisies que 111 étudiants sur un échantillon de 408, soit 27 p. 100, ont soit sous-évalué leurs ressources, soit négligé d'aviser la province de toute augmentation de leurs ressources financières comme l'exigent les conditions de la demande de prêt ou soit fait une fausse déclaration de leur situation financière.

Sur une population totale de 173,000 étudiants pour ces cinq provinces, nous estimons que 47,000 étudiants inscrits à temps plein ont reçu des prêts fédéraux qui, au total, se sont élevés à quelque 72 millions de dollars de plus que les sommes auxquelles ils avaient droit. Nous croyons qu'il est donc nécessaire de corriger cette situation le plus rapidement possible.

Le Secrétariat d'État nous a informés que certaines initiatives étaient en marche de façon à répondre à nos recommandations. Dans son budget de février 1992, le gouvernement s'engage dans la même voie.

Overall, we note that these initiatives will, once in place, improve the management of the program, respond to our recommendations and above all ensure the credibility of the Canada Student Loans Program.

Mr. Chairman, your Committee may wish to obtain from the Department of the Secretary of State an update on these initiatives, action plans and a time frame for implementation. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Desautels.

Mr. Rochon, this is the first time this Committee has examined this subject. But it's not the first time the Auditor General has spoken about it. He talked about it in 1972, 1977, 1981 and 1984, and there were follow-up audits in 1986 and 1988. The Committee would be interested to find out what the Department has done in response to the Auditor General's comments.

We only have one hour for today's meeting. We can't really consider all the issues in that one hour because there are a lot of questions. Could you take a look at your agenda and tell us by 11 o'clock when you would be able to come back so that we could find a date which would suit us all?

**Mr. Marc Rochon (Under-Secretary of State):** We are in your hands, Mr. Chairman. Your schedule is ours.

**The Chairman:** Thank you. You have the floor.

**Mr. Rochon:** Thank you very much.

I was told to inform members of the Committee that there were minor stylistic changes made to the text that was distributed to you. It's simply a matter of facilitating the presentation of the statement.



## [Text]

J'aimerais remercier les membres du Comité de me fournir l'occasion de leur parler des améliorations apportées au Programme canadien de prêts aux étudiants. Je vais en profiter pour brosser un tableau général des progrès accomplis depuis la dernière visite du vérificateur général chez nous.

I am pleased to report that significant progress has been made. In fact, our internal audit branch conducted a review of the program in 1991. It concluded that many of the observations of the Auditor General were being positively addressed by initiatives already completed by the program, or are under way.

Une main-d'oeuvre instruite, compétente et capable de s'adapter à l'évolution du milieu de travail est une des clés de l'amélioration de notre compétitivité et de notre qualité de vie au Canada. Le programme joue un rôle majeur dans l'égalisation des possibilités d'apprentissage pour plus de 220,000 étudiants nécessiteux chaque année, mais le programme est loin d'être parfait. Une réforme en profondeur est nécessaire pour répondre aux préoccupations légitimes des étudiants, des contribuables, des milieux d'enseignement, des provinces et des prêteurs.

Over the last year we have invested a great deal of energy to bring forward a plan to modernize the program. At the same time we're seeking to establish the program on a solid financial footing, we are considering better ways to respond more effectively to the financial needs of post-secondary students.

Nous avons élaboré, à des fins de discussion, un ensemble de propositions de réforme intitulé «Des prêts pour apprendre». Nos propositions répondent de façon concrète à bon nombre des observations du vérificateur général.

Broadly speaking, these measures will not only encourage access but also emphasize results by linking aid to the successful and timely completion of studies. They will establish fair and consistent standards to guide program delivery across the country by setting policy to guide the designation of institutions and programs and simplifying needs assessment. They will overhaul the program financing structure to make it more cost effective and improve assistance for those most in need.

Au coeur de notre réforme, on propose l'élaboration d'un nouveau cadre de responsabilisation devant régir nos relations avec les provinces et les prêteurs. Nous sommes également en train de formuler une proposition visant à créer un organisme opérationnel spécial pour l'administration du programme à l'intérieur du ministère du Secrétariat d'État.

The "Lending for Learning" package has been the subject of extensive consultations with the provinces.

• 1010

En mars 1992, le secrétaire d'État, l'honorable Robert de Cotret, a rencontré ici, à Ottawa, les ministres provinciaux responsables de l'aide financière aux étudiants afin d'obtenir leur avis sur nos propositions.

Later this month, a federal-provincial meeting of senior student aid officials will consider recommendations to update the needs assessment methodology, and to establish new working arrangements respecting verification and

## [Translation]

I would like to thank the members of the Committee for giving me an opportunity to discuss improvements to the Canada Student Loans Program. I intend to give you an overview of the progress we have achieved since the Auditor General's last visit to our Department.

Je suis heureux de vous signaler que d'importants progrès ont été accomplis. En fait, en 1991, la Direction de la vérification interne a procédé à une étude du programme. Elle concluait que les initiatives déjà prises ou en voie de l'être répondaient de façon sûre aux observations du vérificateur général.

The development of a well-educated, skilled and adaptable work force is critical to enhancing Canada's competitiveness and quality of life. The Canada Student Loans Program plays a major role in equalizing learning opportunities for over 220,000 needy students annually. But the program is flawed. Reform is essential to respond to the legitimate concerns of students, taxpayers, the educational community, provinces and lenders.

L'an dernier, beaucoup d'énergies ont été consacrées à la mise au point d'un plan de modernisation du programme. Tout en nous appliquant à solidifier l'assise financière du programme, nous cherchons des moyens de mieux répondre aux besoins financiers des étudiants de niveau postsecondaire.

We have developed, for purposes of discussion, a comprehensive package of policy reforms under the banner "Lending for Learning". Our proposals concretely address many of the observations of the Auditor General.

D'une manière globale, les mesures envisagées non seulement favoriseront l'accès, mais mettront l'accent sur les résultats en liant l'aide au parachèvement des études dans un délai raisonnable. Elles établiront des normes équitables et uniformes d'exécution du programme à l'échelle du pays, en mettant en place une politique devant servir à orienter la désignation des institutions et des programmes et à simplifier l'évaluation des besoins. En outre, elles refondront la structure de financement du programme de manière à la rendre plus rentable et amélioreront l'aide aux plus nécessiteux.

Central to our reform is the development of a new accountability framework to govern our arrangements with provinces and lenders. We are also developing a proposal to create a special operating agency to administer the program within the Department of the Secretary of State.

L'initiative «Des prêts pour étudier» a fait l'objet de vastes consultations avec les provinces.

In March 1992, the Secretary of State, the Honourable Robert de Cotret, met here in Ottawa with provincial ministers responsible for student financial assistance to get their advice on our proposals.

Des hauts fonctionnaires fédéraux et provinciaux responsables de l'aide aux étudiants se réuniront plus tard ce mois-ci. Ils étudieront des recommandations visant à mettre à jour la méthode d'évaluation des besoins et à établir de



## [Texte]

management. The recommendations, developed jointly with the provinces, will provide for a tighter needs assessment process, subject to routine audit and a standardized approach to the recovery of over-awards by provinces.

Le Groupe consultatif national sur l'aide financière aux étudiants, qui est formé de groupes nationaux d'étudiants et du secteur de l'enseignement, a également rencontré le secrétaire d'État en avril 1992 pour discuter de nos propositions.

The February 1992 budget signalled the government's commitment to negotiations with lenders on a new financing structure for the program. The aims are to reduce the high default cost and improve the overall efficiency of the program.

Des négociations sont en cours avec les institutions prêteuses. Partage du risque avec les prêteurs, nouvelle structure des taux, rationalisation administrative et diminution des coûts pour les contribuables: voilà quelques-uns des résultats escomptés.

Restructuring is expected to provide the scope to eliminate the 3% guaranteed fee on new loans and to increase aid to needy students.

La Loi d'exécution du budget 1992, qui a franchi l'étape de la première lecture à la Chambre des communes, propose un certain nombre de modifications à la Loi fédérale sur les prêts aux étudiants. Certaines de ces modifications visent la formule de paiements compensatoires aux provinces qui choisissent de se retirer du programme. Actuellement, il y a le Québec et les Territoires du Nord-Ouest qui se sont retirés. Elles permettront d'assurer au programme la capacité financière de continuer à venir en aide aux étudiants des provinces participantes, tout en dédommageant les provinces ou territoires qui choisissent plutôt d'offrir leur propre programme d'aide aux étudiants.

In addition, the six-month post-studies interest subsidy will be removed commencing in the 1993-94 loan year. Full-time students will continue to benefit from the interest subsidy while they remain in school. Borrowers will continue to have up to six months after their studies to make repayment arrangements and to defer interest payments.

Une autre modification assouplira encore davantage la gestion administrative du programme en éliminant l'obligation pour le gouverneur en conseil de prescrire les formulaires.

A further measure that we implemented in February 1992 was the recovery of defaulted student loans from income tax refunds. In this regard we are working closely with our colleagues in Revenue Canada, Taxation to ensure that set-offs are applied to those who are in a position to repay.

Cette initiative, conjuguée à des contrôles plus sévères et à des objectifs de rendement imposés aux agences de recouvrement auxquelles fait appel le programme, devrait permettre de recouvrer cette année une somme de plus de 100 millions de dollars.

## [Traduction]

nouveaux arrangements administratifs concernant la vérification et la gestion. Ces recommandations, formulées de concert avec les provinces, établiront des méthodes d'évaluation des besoins plus stricts assujettis aux vérifications courantes et à des pratiques uniformes de recouvrement des sommes excédentaires par les provinces.

The National Advisory Group on Student Financial Assistance, made up of national student and educational groups, also met with the Secretary of State in April 1992 to discuss our proposals.

Le budget de février 1992 a fait état de l'engagement du gouvernement à l'égard des négociations avec les prêteurs, relativement à une nouvelle structure du financement du programme. Il s'agit de réduire le coût élevé des non-remboursements et d'améliorer l'efficacité d'ensemble du programme.

Negotiations are underway. Lender risk-sharing, a new rate structure, administrative streamlining and lower costs to taxpayers are among the anticipated outcomes.

La restructuration devrait permettre d'éliminer les frais de garantie de 3 p. 100 sur les nouveaux prêts et d'accroître l'aide aux étudiants nécessiteux.

The 1992 Budget Implementation Act, which has received first reading in the House of Commons, proposes a number of changes to the Canada Student Loans Act. These include amendments to alternative payment formula, which provides for payments to provinces that opt out of the program. So far, Quebec and the Northwest Territories have opted out. The amendments will ensure the fiscal capacity of the program to continue assisting needy students in participating provinces, while compensating jurisdictions which choose instead to offer their own student assistance programs.

En outre, la bonification d'intérêt pour la période de six mois suivant la fin des études sera abolie à compter de l'année de prêt 1993-1994. Les étudiants à temps plein continueront de profiter de la bonification d'intérêt durant leurs études. Les emprunteurs disposeront encore d'une période maximale de six mois après leurs études pour convenir des modalités de remboursement et pour reporter le paiement des intérêts.

Another change will provide greater administrative flexibility in the management of the program, by eliminating the requirement for the prescription of forms by Governor in Council.

Une mesure additionnelle que nous avons mise en oeuvre en février 1992 est le recouvrement, à même les remboursements d'impôt sur le revenu, des prêts d'études impayés. À cet égard, nous travaillons en étroite collaboration avec nos collègues de Revenu Canada-Impôt, pour faire en sorte que la compensation fiscale s'applique dans le cas de ceux et celles qui sont en mesure de rembourser.

This initiative, together with tougher controls and performance targets for collection agencies employed by the program, is expected to yield, this year, recoveries in excess of \$100,000.



[Text]

Much has been accomplished. We have been guided in many of our reforms by the Auditor General's observation. Our agenda is an ambitious one. The Secretary of State is committed to bring forward detailed recommendations this fiscal year.

Merci de votre attention. Si vous me le permettez, je voudrais saluer nos employés qui sont à l'interprétation ce matin pour la durée de cette séance. Merci, messieurs, dames.

**Le président:** C'est gentil, monsieur Rochon.

**M. Rochon:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Eux aussi ont beaucoup apprécié.

**Mr. Young (Acadie—Bathurst):** Mr. Chairman, one of the interesting things about this is that the federal government supplies the money, the provinces get the credit, and the banks make money. The feds act as collection agencies, which in fact they do, and they are despised for doing that. That's when we usually hear about it.

What I am concerned about this morning is the impression that somehow the students are at fault here. I said this in a briefing session earlier, Mr. Chairman, and I want to repeat it. No students are ever in default of any loans to the government. They may have misrepresented something when they were students, but they are not obliged to repay any loans to the government until they are no longer students. I want to make that very clear, because I find that in a lot of the literature it somehow was pointing the finger at students, who aren't involved in this process at all. Until they are out for six months or, depending on extenuating circumstances, 18 months, they are not obliged to repay anything.

We are talking about Canadians, Mr. Chairman, who at one point were students of CEGEPs, community colleges or universities. They are now in the work force, or would like to be, and are in default to their government of moneys owing to them. I hope that we will clarify that as we begin to deal with these issues. Even the language we use, whether it's the Auditor General's report or the departmental reports, is to exclude students from this kind of responsibility, because in my view they're not involved, at least in terms of the repayment.

• 1015

I see that the report of the Auditor General of 1990 says that there appears to be a lack of a sense of urgency to correct deficiencies in the Canada Student Loans Program, and we've seen where since 1974, on a number of issues, the Auditor General has continually pointed out some problems with the program. I wonder whether we can address the question of when the department feels it's going to be able to provide us with some concrete information. I see the intention to move rapidly, and momentum is swinging in the right direction. The *Queen Mary* is about to take on a new course. When can we expect to see that occurring? I would like to ask that question in the context of when we can expect to see a system operating within the department that will allow you to do it on an information and data processing basis. As I understand it, you're still operating in the 1960s with respect to that.

[Translation]

Beaucoup a été accompli. Nous avons été guidés dans bon nombre de nos réformes par les observations du vérificateur général. Notre plan de travail est ambitieux. Le secrétaire d'État s'est engagé à mettre de l'avant, au cours de l'année financière, les recommandations détaillées.

Thank you for your attention. If I may, I would like to recognize members of the Department responsible for interpretation for this morning's session. Thank you, ladies and gentlemen.

**The Chairman:** That's nice of you, Mr. Rochon.

**Mr. Rochon:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I am sure they also are very appreciative.

**M. Young (Acadie—Bathurst):** Monsieur le président, ce que je trouve intéressant ici, c'est que c'est le gouvernement fédéral qui fournit l'argent, les provinces qui reçoivent le mérite et les banques qui font de l'argent. Le gouvernement fédéral fait office d'agence de recouvrement et se voit méprisé de l'avoir fait. C'est à cette occasion-là qu'on en entend parler.

Ce que je n'aime pas ce matin, c'est l'impression selon laquelle ce sont les étudiants qu'il faut blâmer. Je l'ai dit dans la séance d'information qui a précédé, monsieur le président, et je tiens à le répéter: aucun étudiant n'est en défaut de paiement vis-à-vis du gouvernement. Peut-être ont-ils fait de fausses déclarations pour obtenir un prêt, mais ils n'ont rien à rembourser au gouvernement tant qu'ils sont étudiants. Je tiens à ce que l'on le sache, parce que dans beaucoup de documents on semble les blâmer, alors qu'ils n'ont rien à voir là-dedans. Ce n'est qu'après un délai de six mois ou, dans des circonstances particulières un délai de 18 mois qu'ils sont tenus de rembourser quelque chose.

Ce dont il s'agit, monsieur le président, ce sont des Canadiens qui à un moment donné ont été étudiants de cégeps, de collèges communautaires ou d'universités. Aujourd'hui, ils font partie de la population active, ou voudraient l'être, et sont en situation de non-remboursement de sommes dues au gouvernement. J'espère que cela est bien clair d'entrée de jeu. Même le rapport du vérificateur général ou ceux du ministère tendent à blâmer les étudiants, alors qu'à mon sens ils n'y sont pour rien.

Le rapport de 1990 du vérificateur général relève ce qui semble être un manque d'empressement à corriger les lacunes du Programme canadien de prêts aux étudiants. Depuis 1974, il n'a cessé de relever des anomalies dans le programme. Quand le ministère pourra-t-il enfin nous donner des renseignements concrets. Je vois qu'il compte agir rapidement, et que l'élan est donné dans la bonne direction. Le *Queen Mary* est sur le point de changer de cap. Quand cela se fera-t-il? Quand y aura-t-il au ministère un système informatisé qui nous donnera les renseignements voulus? Je crois savoir que vous en êtes encore aux années 60.



[Texte]

**Mr. Rochon:** Yes, we still are operating as if we were in the 1960s.

A major milestone has been achieved by our developing a framework for reform.

Secondly, the conversations the Secretary of State has had with provinces were very productive in terms of a consensus being developed around the framework that is being proposed.

The third point is that in the budget the government has committed to fundamental reform and the government has gone as far as to include in budgetary legislation, or legislation following the budget, the intent it has, and fairly precisely in terms of the nature of the reform.

The final comment is that we have now entered into negotiations with the banks and only when those negotiations are completed, which should be in the fall of this year, will we know exactly the kind of financial arrangements we have with lender institutions and therefore will be in a position to establish the details of the program. It will give us an idea of the cash of which we dispose in order to further this program into the year 2000.

**Mr. Young:** What about the information system? Where are you on that? Are we able to get an update on when you might be able internally to function? You have a couple of hundred thousand clients year to year. A lot of people are around who owe money to you. What's the situation there?

**Mr. Rochon:** It's a complex file. I will ask my director general to comment on the details of this, but until the negotiations with the banks are done and the *modus operandi* of our relationship with the banks and the provinces has been adjusted, we have put in the clutch in terms of remodelling our information systems. This new structure will determine the kinds of systems we need.

Mary, do you have more positions, please?

**Ms Mary Meloshe (Director General, Student Assistance, Secretary of State of Canada):** We have made a number of changes internally to streamline the internal operations. We've done as much as possible to update the existing system in the department by automating a number of processes in-house. We recognize that this does not go far enough in terms of addressing some of the fundamental problems with this automated system that we had tried to replace several years ago.

In our discussions with financial institutions, we are in fact talking to them about administrative streamlining, the development of electronic interfaces between the lending institutions and ourselves in terms of the actual processing and accounting for loans that are negotiated by students. We're looking at such things as a one-time assessment that would subsequently result in students being able to access their accounts, for example, by ATM cards, in the way many people access lines of credit these days. So we are looking to the lending institutions to provide up front a much more electronic infrastructure to support the operations of the program. We would then interface many of our financial activities with the lending institutions directly. That would be one of the central features of a new overhauled student loans structure.

[Traduction]

**M. Rochon:** Oui, nous travaillons comme si nous étions encore dans les années 60.

Nous avons fait cependant un grand pas en avant par l'élaboration du cadre de réforme.

En outre, les entretiens du Secrétaire d'État avec les provinces ont été très productifs et ont permis de dégager un consensus autour du cadre proposé.

Troisièmement, dans son budget et dans la loi donnant effet au budget, le gouvernement s'est engagé en faveur d'une réforme en profondeur.

Enfin, nous avons entrepris des négociations avec les banques et ce n'est qu'à leur issue, à l'automne, que nous connaîtrons les arrangements financiers que nous aurons avec les établissements prêteurs et serons donc en mesure de fixer les détails du programme. Nous aurons alors une meilleure idée des sommes dont nous disposerons pour financer le programme passé l'an 2000.

**M. Young:** Qu'en est-il du système d'information? Où en êtes-vous? Peut-on savoir à quel moment vous serez en mesure de fonctionner à l'interne? Vous avez plusieurs centaines de milliers de clients par année. Il y a bien des gens qui vous doivent de l'argent. Où en êtes-vous?

**M. Rochon:** C'est un dossier complexe. Je vais demander à ma directrice générale de vous donner des précisions, mais tant que les négociations avec les banques n'auront pas abouti et que notre *modus operandi* avec elles et les provinces n'aura pas été déterminé... nous avons embrayé la remodelisation de notre système d'information. Cette nouvelle structure déterminera les types de systèmes que nous utilisons.

Mary, avez-vous d'autres renseignements?

**Mme Mary Meloshe (directrice générale, Aide aux étudiants, Secrétariat d'État du Canada):** Nous avons opéré un certain nombre de changements à l'interne pour simplifier nos opérations. Nous avons fait tout ce que nous pouvons pour améliorer le système actuel au moyen de l'automatisation d'un certain nombre de processus. Nous savons que cela ne va pas assez loin et ne règle pas certains problèmes de base du système automatisé que nous essayons de remplacer depuis plusieurs années.

Dans nos discussions avec les établissements financiers, nous évoquons la possibilité de créer des interfaces électroniques entre les institutions prêteuses et nous –mêmes pour le traitement et la comptabilisation des prêts négociés par les étudiants. Nous songeons à instaurer une seule évaluation qui permettrait par la suite aux étudiants d'avoir accès à leur compte, à des guichets automatiques par exemple, tout comme beaucoup de gens ont aujourd'hui accès à leur ligne de crédit. Nous voudrions que les établissements de prêts nous fournissent une infrastructure électronique pour soutenir nos programmes. Un grand nombre de nos opérations financières se feront donc en contact direct avec les établissements de prêts. Ce serait l'une des caractéristiques du programme de prêts revu et corrigé.



## [Text]

In the interim we have developed a detailed set of specifications to contract out many of the financial administration activities of the program that are done in-house to support the day-to-day management of the system. We know there are systems out there that could be purchased off the shelf; however, until we're through with the negotiations with the banks, we need to better understand the kind of interface that would be put in place with the lending institutions. We hope to know that by the fall. That interface will ultimately drive decisions or determine what decisions we take in-house in terms of what additional automation we would invest in.

• 1020

**Mr. Young:** It's clear that, after their experiences with Olympia and York, Campeau Corporation, and others, the banks certainly won't take any chances with students. They'll want the Government of Canada to guarantee the loans 100%. So good luck in the negotiations.

I do hope we'll be able to do some advance planning and be ready when those negotiations are concluded, at least with the hardware you're going to require to try to get some form of currently acceptable technological level of work in your department.

Part of the problem appears to be that it's acceptable not to repay debts arising from one's student days. If you look at the percentage, for example, of default, it would be intolerable if you owed that kind of money to Revenue Canada in taxes or if had been overpaid or had misrepresented on a UIC claim. Then these kinds of situations wouldn't be tolerated.

Has the department looked at whether there's a legal basis on which it could do it now or if it requires legislation to formally give notice of moneys owing to the Government of Canada under the Student Loans Program?

When people go out into the job market, as consumers, at 24 or 25 years of age and if they buy a car, that car purchase can be secured by a paper that is registered in one form or another in various provinces under different names. If they buy a home or a condominium there is notice given to the effect that they owe a substantial amount of money, in order to protect other lenders.

Has any consideration been given—and we're talking about fairly substantial amounts of money owed by relatively young people—to finding a way of giving notice that there is a lien or a claim that these people owe and that is made public? It happens in every other transaction and I have always had difficulty understanding why in this particular area—and, as I say, that doesn't affect students at all, but deals with people after they have finished being students—they shouldn't be put in a position that makes it rather difficult to avoid not only repaying but being able to pick up credit wherever they go, because that particular liability they have is not evident now.

**Mr. Rochon:** That dimension of the problem is being tackled within the negotiations with the banks. Mary is very fluent with the details of why we have a problem in collecting now and how we intend to correct it in the future.

## [Translation]

En attendant, nous avons établi un devis détaillé permettant de donner en sous-traitance un grand nombre d'activités d'administration financières actuellement réalisées à l'interne pour assurer la gestion quotidienne du système. Nous savons qu'il existe déjà des systèmes en vente libre. Toutefois, tant que les négociations avec les banques n'auront pas abouti, il faudra avoir une meilleure idée du type d'interface qu'il nous faudra avec les établissements de prêts. D'ici à l'automne, espérons-nous. C'est cet interface qui déterminera les décisions que nous prendrons quant aux éventuels investissements à consacrer à l'automatisation.

**M. Young:** Il est bien évident qu'après ce qui est arrivé avec Olympia and York, la société Campeau, et d'autres, les banques ne prendront sûrement aucun risque avec les étudiants. Elles voudront que le gouvernement du Canada garantisse les prêts à 100 p. 100. Je vous souhaite donc bonne chance dans vos négociations.

J'espère que l'on se prépare à l'issue de ces négociations, au moins en ce qui concerne le matériel pour que vous disposiez enfin d'un degré de technologie acceptable.

Une partie du problème tient au fait, semble-t-il, qu'il est acceptable de ne pas rembourser les dettes contractées pendant ses études. Prenez le pourcentage de non-remboursement. Il serait intolérable qu'une somme comme celle-là soit due en impôt à Revenu Canada ou ait été versée en trop en prestations d'assurance-chômage. On ne le tolérerait pas.

Le ministère s'est-il renseigné pour savoir s'il existe une base juridique lui permettant déjà ou qui lui permettrait d'envoyer un avis de sommes dues au gouvernement du Canada dans le cadre du Programme canadien de prêts aux étudiants?

Les gens qui entrent sur le marché du travail, comme consommateurs, à 24 ou 25 ans et qui s'achètent une voiture ont un document homologué qui porte divers noms selon la province. Si l'on achète une maison ou un condominium, il existe un avis indiquant qu'ils ont déjà des dettes considérables, de manière à protéger les autres prêteurs.

On parle ici de sommes considérables que doivent des personnes relativement jeunes. Avez-vous songé à faire connaître publiquement l'endettement de ces personnes? Cela existe pour toutes les autres transactions et j'ai toujours eu du mal à comprendre pourquoi dans ce domaine particulier—et comme je l'ai dit cela ne vise pas les étudiants mais bien des gens qui ont terminé leurs études—on ne leur complique pas la vie s'ils ne veulent pas rembourser et s'ils essaient de chercher du crédit ailleurs en faisant bien connaître la dette qu'ils ont déjà.

**M. Rochon:** Cette facette du problème est actuellement abordée dans les négociations avec les banques. Mary connaît très bien les détails du problème du recouvrement et de la manière dont nous comptons le corriger.



[Texte]

**Ms Meloshe:** I agree with you, Mr. Young. I think credit reporting only makes sense, from the point of view of both other creditors and the individual borrowers who may find themselves incurring excessive debt that they will ultimately not be in a position to repay. In fact, credit reporting has already begun to happen.

We initiated discussions with the banks over a year ago. They have really always had the authority for credit reporting because these are loans made by financial institutions. They've always had the authority to report on Canada student loans. They did not do so for a number of reasons, some of them administrative.

We addressed one of the principal deterrents, namely the fact that there wasn't a waiver on the loan application that students signed initially that provided for reporting of that information to other creditors. That waiver is now on the form and a number of banks have already begun to report routinely, not just on students who have defaulted on their student loans but also on students who have established a good credit rating. Many students came out of university and repaid their loans, but found that doing so did nothing to enhance their credit rating positively.

We hope to ultimately have in place a consistent approach across the country to credit reporting and, indeed, are talking with the institutions about that approach.

**M. Saint-Julien (Abitibi):** Ma question s'adresse à M. Rochon. Pourquoi les provinces peuvent-elles récupérer les sommes excédentaires alors que le Secrétariat d'État ne peut pas le faire? Est-ce qu'il y a une raison précise à cela? Si oui, laquelle?

• 1025

**Mr. Rochon:** Mary, would you assist us on this?

**Ms Meloshe:** Could you clarify what you mean by "reclaimed funds"?

**M. Saint-Julien:** Les provinces récupèrent les sommes excédentaires des prêts et ainsi de suite, mais le fédéral ne peut pas les récupérer vu que cet argent va du fédéral aux provinces, par exemple le Québec ou les Territoires du Nord-Ouest.

**M. Rochon:** Ce n'est pas de l'argent que le fédéral prête. Le fédéral garantit le prêt.

**M. Saint-Julien:** Il garantit le prêt aux banques.

**M. Rochon:** Voilà.

**Ms Meloshe:** In the case of over-awards there are some practical and legal constraints to the recovery of them. As I just mentioned, the loan is between the individual borrower and a bank. The federal government guarantees that loan. In the case where a student receives an over-reward we don't really have any legal hook right now to be able to go to that student and say, "You received an over-award last year. You must repay to the CIBC that excess amount of loan that you negotiated with the CIBC."

There's a practical constraint as well. Frequently the students in the subsequent year don't have that excess amount to pay back. They're still in school.

[Traduction]

**Mme Meloshe:** Je suis d'accord avec vous, monsieur Young. J'estime que le rapport de solvabilité est tout à fait sensé, du point de vue aussi bien des autres créanciers que de l'emprunteur qui peut s'endetter trop lourdement, au point de ne plus pouvoir rembourser. De fait, il commence déjà à y avoir des rapports de ce genre.

Nous avons entamé nos discussions avec les banques il y a plus d'un an. Elles ont toujours eu le pouvoir d'établir des rapports de solvabilité puisqu'il s'agit de prêts consentis par des établissements financiers. Elles ont toujours eu le pouvoir d'y faire figurer les prêts pour étudiants. Elles ne l'ont pas fait pour un certain nombre de raisons, certaines d'elles étant d'ordre administratif.

Nous avons résolu l'un des principaux obstacles, à savoir le fait qu'il n'y avait pas d'autorisation sur la demande de prêt signée par l'étudiant qui aurait permis de communiquer cette information à d'autres créanciers. Cette autorisation figure maintenant sur le formulaire et un certain nombre de banques ont déjà commencé à faire connaître non seulement les étudiants qui ne remboursent pas leurs prêts étudiants mais aussi ceux qui ont mérité une bonne cote de crédit. À la fin de leurs études, beaucoup d'étudiants ont remboursé leurs prêts mais ont constaté que cela n'avait en rien rehaussé leur cote de crédit.

Nous espérons un jour avoir des rapports de solvabilité uniformes partout au pays et c'est cet objectif que visent nos discussions avec les établissements financiers.

**Mr. Saint-Julien (Abitibi):** My question goes to Mr. Rochon. How can provinces recover excess amounts whereas the Department of the Secretary of State can't? Is there a specific reason for this? If so, what is it?

**M. Rochon:** Mary, pouvez-vous nous aider?

**Mme Meloshe:** De quelles sommes à récupérer parlez-vous?

**Mr. Saint-Julien:** Provinces collect over-awards, but the federal government cannot collect those excess payments because the federal money goes to the provinces, as is the case with Quebec or the Northwest Territories for example.

**Mr. Rochon:** This is not money loaned by the federal government. The federal government guarantees the loan.

**Mr. Saint-Julien:** It guarantees the loan to the bank.

**Mr. Rochon:** Yes.

**Mme Meloshe:** Dans le cas du recouvrement des sommes excédentaires, il y a des obstacles pratiques et juridiques. Comme je l'ai dit, l'entente est entre l'emprunteur et la banque. Le gouvernement fédéral garantit le prêt. Si l'étudiant reçoit une somme excédentaire, nous n'avons pas de moyen juridique de revenir contre lui et de le contraindre à rembourser la portion excédentaire du prêt négocié avec la banque.

Il y a aussi des contraintes d'ordre pratique. Souvent, l'année suivante, l'étudiant n'a plus l'argent qu'il doit. Il est encore aux études.

[Text]

We recognize that over-awards are a problem, and we are in discussions with the provinces on a consistent approach across the country to treating over-awards. For example, right now many provinces, as you acknowledge, recover over-awards of provincial aid sometimes in the form of grants from students. A number of them are also recovering over-awards in federal aid. For example, Saskatchewan routinely would identify that, in the case where a student got an excess amount in one year, in the subsequent year that amount would be set off from the amount of loan the student would be awarded, a Canada Student Loan. We are trying to put in place that same practice right across the country in all provinces, and there is a willingness to do that.

It does pose a problem though, in the case of the student who doesn't get an award in a subsequent year. The withdrawal of the six months' interest subsidy certainly will cut down the exposure of the federal government to costs incurred after a student receives an over-award and potentially withdraws from studies early, but we are looking with our lawyers at legal means of recovering those over-awards from students who don't receive a loan in future years.

I think it's important to understand this problem from the point of view of the student. When students apply for their aid they do so normally routinely in May or June of the school year preceding the year in which they need the money. They are asked to estimate the amount that they will earn from summer earnings and part-time earnings. When the Auditor General's people sampled and did their audit, they were looking at students in the following year. Many of those students under-estimate what they will receive and others over-estimate what they will receive.

We are developing, jointly with the provinces, a new approach to need assessment to take some of the randomness out of the way students estimate their needs, by saying that instead of counting part-time earnings and summertime earnings, we will expect all students to contribute a certain amount during their school year to their cost of education from school-time earnings. We hope that will remove some of the variations that we see between what students estimate they might earn and what they ultimately do earn in the end.

**M. Rochon:** C'était simple.

**M. Saint-Julien:** C'est compliqué, mais cela ne fait rien.

**M. Rochon:** C'est très complexe, monsieur le président.

**M. Saint-Julien:** Monsieur Rochon, on parle souvent du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux et des banques, mais avez-vous consulté les étudiants du Canada pour leur demander leur opinion? Quand on parle des montants radiés, cela fait une guerre entre étudiants et étudiantes. C'est quoi, la consultation? Je vois qu'à l'automne 1990, le Secrétariat d'État a retenu les services de Bennecon Limited pour faire une évaluation indépendante. Par la suite, de quelle manière les étudiants ont-ils été consultés? Ils ont des choses à dire, eux aussi. Il y a des mauvais et des bons dans cela.

**M. Rochon:** Comme je le disais dans mes propos d'ouverture, le Secrétariat d'État consulte lui-même les étudiants qui sont regroupés en associations nationales. Il a un dialogue suivi avec eux sur toutes les facettes des

[Translation]

Nous savons que les versements excédentaires sont un problème, et nous sommes en discussion avec les provinces pour établir des pratiques uniformes de régler la question. Par exemple, à l'heure actuelle, un grand nombre de provinces recouvrent les paiements excédentaires d'aide provinciale sous la forme de bourses aux étudiants. Beaucoup d'entre elles recouvrent aussi ces sommes sous forme d'aide fédérale. En Saskatchewan, par exemple, si un étudiant touche un montant excédentaire une année, l'année d'après le montant est soustrait du montant du prêt qu'il recevrait. Nous essayons d'en faire autant dans toutes les provinces, et celles-ci se sont montrées disposées à le faire.

Cela pose évidemment le problème de l'étudiant qui ne touche pas de prêts l'année suivante. L'abolition de la bonification d'intérêt pour six mois réduira la responsabilité du gouvernement pour les dépenses engagées après que l'étudiant aura touché une somme en trop et quitte les études. Toutefois, avec nos avocats, nous étudions les moyens de recouvrer ces sommes auprès des étudiants qui ne touchent pas de prêts dans les années qui suivent.

Il faut aussi comprendre ce problème du point de vue de l'étudiant. Normalement, celui-ci fait sa demande d'aide dans le mois de mai ou juin qui précède l'année scolaire. On lui demande d'estimer son revenu d'été et de travail à temps partiel. Dans l'échantillon du vérificateur général, il s'agissait d'étudiants qui faisaient une demande pour l'année suivante. Beaucoup d'entre eux avaient sousestimé leurs revenus tandis que d'autres avaient fait le contraire.

Avec les provinces, nous sommes en train d'élaborer une nouvelle méthode d'évaluation des besoins pour faire disparaître une partie de l'arbitraire. Au lieu de calculer le revenu d'été ou provenant d'un travail à temps partiel, nous allons établir que l'étudiant doit affecter une partie de son revenu pendant la période scolaire à ses frais de scolarité. Nous espérons que cela fera disparaître les écarts entre l'estimation du revenu et le revenu réel.

**Mr. Rochon:** That was easy.

**Mr. Saint-Julien:** It's complicated, but it doesn't matter.

**Mr. Rochon:** It's very complex, Mr. Chairman.

**Mr. Saint-Julien:** Mr. Rochon, a lot of reference is made to the federal government, to provincial governments and to the banks, but I would like to know if you have consulted Canadian students to ask what they think? Whenever there is mention of the amounts written off, it sparks a war between students. What do you do by way of consultation? I know that in the fall of 1990, the Department of the Secretary of State used the services of Bennecon Limited to carry out an independent assessment. Subsequently, how were students consulted? They have something to say too. There are good apples and there are bad apples.

**Mr. Rochon:** As I indicated in my opening statement, the Department of the Secretary of State consults national students' associations directly. There is an ongoing dialogue with them on all aspects of the reforms to be implemented.



[Texte]

réformes. En ce moment, c'est un *partnership* à trois entre les provinces, les étudiants et le Secrétariat d'État. Lui-même les rencontre de façon régulière. Tout ce qu'on fait, on le fait de façon transparente parce que les étudiants sont les premiers intéressés.

• 1030

**M. Saint-Julien:** On parle de transferts au Québec. Est-ce que le gouvernement a formulé un rapport? Dans votre rapport sur le budget des dépenses, il n'est pas question de la province de Québec. Est-ce parce qu'elle est exclue?

**M. Rochon:** C'est cela.

**M. Saint-Julien:** À combien s'élève le transfert au Québec?

**M. Rochon:** Il s'élevait à 85 millions de dollars l'an dernier, je crois.

**M. Saint-Julien:** Et le transfert aux Territoires du Nord-Ouest?

**M. Rochon:** Il s'élève à 990,000\$.

**M. Saint-Julien:** Est-ce que les Territoires du Nord-Ouest et la province de Québec vous ont fourni un rapport sur ce qu'ils ont fait de cet argent?

**M. Rochon:** Je crois que non.

Mary, is there a formal...?

**Ms Meloshe:** We don't ask them to provide us with a report. They regularly provide us with their annual reports on the program. We have access to the public accounts, for example, in the case of Quebec. We know their loan program is remarkably similar to the federal program in most of the features of the program, save for the fact that when loans go into default, we use private collection agencies; they collect the debts themselves. They have had in place for a number of years a set-off program to recover defaulted loans through income tax set-offs. But in terms of their spending, we have details on spending estimates by the Province of Quebec both on their loans programs and on their grant programs.

In the case of the Northwest Territories, they offer a loan program, a relatively small program of about \$2 million—plus annually. They also provide very tailored programs to respond to the needs of the aboriginal population in the north.

**The Chairman:** In the form of grants?

**Ms Meloshe:** In the form of grants.

**M. Saint-Julien:** À la page 9 de votre déclaration, vous parlez de la compensation fiscale:

Une mesure additionnelle que nous avons mise en oeuvre en février 1992 est le recouvrement, à même les remboursements d'impôt sur le revenu...

Est-ce que cela inclut les crédits qu'ils reçoivent pour la TPS? Il y a des étudiants qui reçoivent des montants d'argent du fédéral. Est-ce que ces paiements peuvent être arrêtés s'ils doivent de l'argent de leur prêt étudiant?

**M. Rochon:** Je suis incapable de répondre à votre question, monsieur Saint-Julien.

[Traduction]

At this time, what we have is a three-way partnership with the provinces, students and the Department of the Secretary of State. The department has meetings with them on a regular basis. Everything we do, we do openly because students are the main parties concerned.

**Mr. Saint-Julien:** We have heard about transfers to Quebec. Has the government prepared a report? In your report on the budget estimates, there's no reference to the province of Quebec? Is it because it is not included?

**Mr. Rochon:** That's right.

**Mr. Saint-Julien:** What is the amount transferred to Quebec?

**Mr. Rochon:** It was \$85 million last year, I believe.

**Mr. Saint-Julien:** And how much was transferred to the Northwest Territories?

**Mr. Rochon:** It was \$990,000.

**Mr. Saint-Julien:** Have the Northwest Territories or the province of Quebec provided you with a report on what they did with this money?

**Mr. Rochon:** I don't think so.

Mary, est-ce qu'il y a une entente...?

**Mme Meloshe:** Nous ne leur demandons pas de nous fournir un rapport. Ils nous fournissent régulièrement le rapport annuel qu'ils préparent sur le programme. Nous avons accès aux comptes publics, par exemple, dans le cas du Québec. Nous savons que son programme de prêts ressemble énormément au nôtre sur la plupart des plans, sauf qu'en cas de non-remboursement, nous nous adressons à des agences de recouvrement tandis qu'elles recouvrent les sommes impayées elles-mêmes. Depuis plusieurs années, le Québec a un programme de compensation fiscale pour les emprunts non remboursés. Nous savons toutefois quel est le budget du Québec pour son programme de prêts et de bourses.

Dans le cas des Territoires du Nord-Ouest, il y a un programme de prêts relativement peu important, de l'ordre de 2 millions de dollars à peu près par année. Ils ont aussi un programme adapté aux besoins des autochtones du nord.

**Le président:** Sous forme de bourses?

**Mme Meloshe:** Oui.

**Mr. Saint-Julien:** On page 5 of your statement, you refer to income tax set-offs.

A further measure that we implemented in February 1992 was the recovery of defaulted student loans from income tax refunds.

Does this include GST credits? Some students receive federal payments. Can those payments be stopped if they have defaulted on their loan?

**Mr. Rochon:** I cannot answer your question, Mr. Saint-Julien.

[Text]

Are you aware, Mary, if we have an arm that is that long?

**Ms Meloshe:** I don't think our arm is quite that long. We do exempt—

**M. Saint-Julien:** Est-ce qu'on pourrait avoir plus de renseignements plus tard, lors d'une prochaine rencontre?

**Le président:** L'étudiant est étudiant. Il ne paye pas.

**M. Saint-Julien:** Les étudiants ne payent pas, mais ils peuvent avoir des remboursements d'impôt. Ils travaillent durant l'été.

**Le président:** Cela s'ajouterait au revenu de l'individu, et non à ses paiements.

**M. Saint-Julien:** Ce n'est qu'une question en passant.

**M. Rochon:** Tant que l'étudiant est étudiant, on n'y touche pas. C'est quand l'étudiant est un ancien étudiant qu'il devient un client sérieux.

**Le président:** Très bien. Quand l'étudiant n'est plus un étudiant.

**M. Rochon:** Voilà.

**M. Saint-Julien:** Plus tard, s'il reçoit des montants du fédéral et que vous savez où il est, pouvez-vous recouvrer le crédit qu'il reçoit pour la TPS?

**M. Rochon:** On le fait sur l'impôt. Pour ce qui est de la TPS, je ne peux pas vous répondre, mais on va vérifier.

**M. Saint-Julien:** J'aimerais bien qu'on fasse une vérification.

**M. Rochon:** Si c'est intégré, la réponse sera sans doute oui. Excusez-moi. J'ai ici une réponse. On me dit ceci:

GST credits and advance child tax credits will be exempt from set-offs.

Donc, le crédit pour la TPS ne serait pas inclus dans le montant qu'on irait chercher.

**M. Saint-Julien:** Au Secrétariat d'État, l'équipe de recouvrement est composée de plusieurs personnes. Quel est son budget de fonctionnement? Combien être-vous de personnes à travailler au recouvrement des prêts. Je voudrais savoir quel est votre budget.

**Ms Meloshe:** We have a total base of 76 person-years. Our annual operating budget is approximately \$800,000. That's exclusive of salaries, which are about \$3.5 million in total. In-house, we do not have a dedicated collection unit. We have historically used private collection agencies to recover Canada Student Loans. We have one in-house person dedicated full time to the monitoring of collection agencies and collection agency activity.

• 1035

**M. Saint-Julien:** Quel pourcentage ces agences de perception reçoivent-elles? Je suppose que vous leur donnez un pourcentage. Par exemple, combien reçoivent-elles du fédéral pour recouvrer un million de dollars? Reçoivent-elles 10 p. 100, 15 p. 100, 20 p. 100?

**Ms Meloshe:** We basically contract with collection agencies under a master standing offer issued by Supply and Services. The Office of the Comptroller General is the principal contract authority on that master standing offer. It provides for contracting or for the assignment of receivables to collection agencies by all government departments.

[Translation]

Mary, savez-vous si nous avons le bras aussi long?

**Mme Meloshe:** Je ne pense pas que nous ayons le bras aussi long. Nous exemptons. . .

**Mr. Saint-Julien:** Could we have more information later, at a subsequent meeting?

**The Chairman:** A student is a student. He doesn't pay.

**Mr. Saint-Julien:** Students don't pay, but they may be entitled to tax refunds. They work in the summertime.

**The Chairman:** This would add to a student's income, and not to his payments.

**Mr. Saint-Julien:** It was just a question we might consider.

**Mr. Rochon:** So long as a student remains a student, we leave him alone. Only when a student becomes a former student do we look carefully at his situation.

**The Chairman:** Very well. When a student is no longer a student.

**Mr. Rochon:** Precisely.

**Mr. Saint-Julien:** But later, when he receives payment from the federal government and you have located him, can you recover the GST credit to which he may be entitled?

**Mr. Rochon:** We do it for tax refunds. As for the GST, I cannot give you an answer, but we will check.

**Mr. Saint-Julien:** I would appreciate if you could check.

**Mr. Rochon:** If there is integration, I guess so. Excuse me, I have an answer. I'm being told that

les crédits pour TPS et les versements anticipés du crédit d'impôt pour enfants sont soustraits à la compensation fiscale.

So the GST credit would not be included in the set-off.

**Mr. Saint-Julien:** In the Department of the Secretary of State, the recovery unit is made up of several people. What is the unit's operating budget? How many people are assigned to loan recovery? What is your budget?

**Mme Meloshe:** Notre effectif compte 76 années-personnes. Notre budget d'exploitation annuel est d'environ 800,000\$. Cela exclut les traitements, qui représentent environ 3,5 millions de dollars en tout. À l'interne, il n'y a pas de service affecté exclusivement au recouvrement. Nous nous sommes toujours adressés à des agences privées de recouvrement pour nous faire rembourser les prêts aux étudiants. Un employé à plein temps suit les activités des agences de recouvrement.

**Mr. Saint-Julien:** What is the percentage received by these collection agencies? I assume you're giving them a percentage. For instance, how much do they get from the federal government to collect \$1 million? Do they get 10%, 15%, 20%?

**Mme Meloshe:** Nous passons un contrat avec les agences de recouvrement aux termes d'une offre permanente principale établie par Approvisionnement et Services. Le Bureau du contrôleur général est le maître d'oeuvre. L'offre permet de passer un contrat avec des agences de recouvrement ou de leur transférer leurs créances.



[Texte]

There now are three collection agencies that may receive assignments under that MSO. The commission rates vary from 19% to 28%. I think it just increased to 30% next year.

**M. Saint-Julien:** Comme pour les cartes de crédit.

**Ms Meloshe:** That's their commission fee.

**The Chairman:** Mrs. Meloshe, you talked about contracting out other services. What other services are we talking about? In your previous answer to Mr. Young, I think you said you were thinking about contracting out certain services.

**Ms Meloshe:** We have already contracted out a number of activities under the program.

**The Chairman:** Give me a list, please.

**Ms Meloshe:** For example, we've contracted out the data entry of the program. We've contracted out our computer support, our printing. We have contracted out all of the collections. The litigation on Canada Student Loans is contracted out to private legal agents.

That, of course, is handled by the Department of Justice. There is a dedicated litigation unit there that handles Canada Student Loan business. Following a decision by the government in 1989 that we would look at or explore contracting out of the financial administration activities of the program, we did develop a request for proposals or a business case and a proposal to contract out the financial administration activities of the program.

However, in considering this, and in discussions with banks, the government considered there was far greater potential here not only to reposition the program on a better financial footing but also to streamline the activities of the program by getting the banks to do more. This is one area where banks have not invested significantly. . . just the system's infrastructure to support the Canada Student Loans program. We see some real economies there by working more closely with financial institutions.

As well, we're developing a standardized approach to the administration and control of program expenditures with the provinces. Our proposal to contract out the financial administration operations is really on hold pending the development of some of these other initiatives.

**The Chairman:** I take it that the data entry, the computer, the print, the collections and litigations are all things that were done in-house before.

**Ms Meloshe:** The data entry was done in-house for a number of years, not very efficiently. For some time in the mid-1980s most of the people who were doing the data entry in-house were casual employees who were on contract to the department. The printing has been contracted out for some years. The computer support has been contracted out increasingly over the last five years.

**The Chairman:** So this is nothing new. You've been doing it for years—data entry, computer, printing, collection agency, litigation. You've been doing that outside.

[Traduction]

Trois agences de ce genre figurent dans l'offre permanente. La commission varie entre 19 et 28 p. 100. Elle passera à 30 p. 100 pour l'année prochaine, je crois.

**Mr. Saint-Julien:** Like credit cards.

**Mme Meloshe:** C'est la commission.

**Le président:** Madame Meloshe, vous avez parlé de contrats pour d'autres services. Desquels s'agit-il? Lorsque vous avez répondu à M. Young, vous avez dit songer à impartir d'autres services.

**Mme Meloshe:** Nous sous-traitons déjà une bonne partie de l'activité du programme.

**Le président:** Donnez-moi une liste, s'il vous plaît.

**Mme Meloshe:** Par exemple, nous donnons à contrat les opérations d'entrée de données. Même chose pour le soutien informatique et les travaux d'impression. Nous donnons à contrat tout ce qui touche le recouvrement. Les poursuites relatives aux prêts aux étudiants sont données à contrat à des avocats privés.

Évidemment, cela passe par le ministère de la Justice. Il existe un contentieux qui s'occupe des prêts aux étudiants. À la suite d'une décision prise par le gouvernement en 1989 pour que nous cherchions à donner à contrat les activités d'administration financière du programme, nous avons préparé un appel d'offres ou une analyse de rentabilisation ainsi qu'une proposition concernant l'impartition des activités d'administration financière du programme.

Toutefois, après avoir examiné la question et après en avoir discuté avec les banques, le gouvernement a jugé qu'il valait beaucoup mieux remettre le programme d'aplomb sur le plan financier, et simplifier les activités du programme en amenant les banques à faire davantage. C'est un domaine où les banques ont investi peu. . . je parle de l'infrastructure du système pour soutenir le programme canadien de prêts aux étudiants. Nous envisageons des économies considérables si nous pouvons travailler de plus près avec les établissements financiers.

Nous sommes aussi en train d'uniformiser les mécanismes d'administration et de contrôle des dépenses du programme avec les provinces. La proposition de donner à contrat les opérations d'administration financière est en suspens tant que ces autres initiatives n'auront pas abouti.

**Le président:** J'imagine que l'entrée de données, le soutien informatique, les travaux d'impression, le recouvrement et les poursuites juridiques, tout cela, cela se faisait auparavant à l'interne.

**Mme Meloshe:** L'introduction de données s'est fait à l'interne pendant longtemps, avec peu d'efficacité. Au milieu des années 80, la plupart des opérateurs étaient des employés temporaires à contrat. Les travaux d'impression sont donnés à contrat depuis quelques années. Le soutien informatique fait de plus en plus l'objet de contrats depuis cinq ans.

**Le président:** Il y a donc rien de neuf. Vous le faites depuis des années—l'entrée de données, soutien informatique, les travaux d'impression, les agences de recouvrement, les poursuites juridiques. Vous le faites faire ailleurs.



[Text]

**Ms Meloshe:** The litigation was only contracted out in 1980. I guess they began that in 1987. The data entry was being done in-house until about 1988-89. We have a new contract for data entry.

The collections has been done outside for years, but we entered into a new joint contract with the Office of the Comptroller General two years ago. This provided for a very rigorous accountability framework for collection agencies, which had not previously existed. It also provides for performance targets, controls on the agencies in terms of management reporting, a number of feature that were not previously in place.

• 1040

**The Chairman:** It's a fair assumption that you didn't reduce any person-years in the last seven or eight years.

**Ms Meloshe:** We have been operating with the same base since the early 1980s.

**Mr. Whittaker (Okanagan—Similkameen—Merritt):** First of all, let me ask just a really simple question. Between the banks and the students, what is the rate of interest that is picked up under the Canada Student Loans Act through the course of the student's education time? I assume that there is some negotiated rate with the bank, not a specific rate, but a certain amount over prime or below prime. Can you give us that?

**Ms Meloshe:** The current rate structure for payment of interest to the banks is based on Government of Canada bond yields. It is based on yields from one-to five-year bond yields. That's the rate we would pay while the student is in school. That rate right now is 10.625%, I believe. The rate at which the students repay that, when they leave school, is based on five-to ten-year Government of Canada bond yields, and that rate is 10.5% right now. The rate is set annually at the end of July and it's based on a formula that is embedded in our legislation.

**Mr. Whittaker:** That's even higher than a first mortgage rate right now, isn't it?

**Ms Meloshe:** You're absolutely right. In fact, students have paid higher rates of interest, if you consider the fluctuations in prime over the period of the 1980s. . . Students found themselves locked in at much higher rates of interest than prime in the mid-1980s and in the last few years. It is not a rate that is very responsive to changes in prime.

**Mr. Whittaker:** It seems to me that, as a good corporate client, if you will, the government is guaranteeing millions of dollars to the banks each year and they are not getting the preferred rate by any stretch of the imagination. In fact, the banks are—and I use this term advisedly—skimming off the top, but it amounts to a substantial amount. Has this rate been set throughout the period of time since 1964 and do we know what the cost is over what could be paid, for instance, on a business loan? A business person goes out and negotiates; if you have reasonable assets you may negotiate the bank prime or bank plus a quarter, or bank plus a half, which is substantially under what the bond yield rate is.

[Translation]

**Mme Meloshe:** Les poursuites juridiques n'ont été confiées à contrat qu'en 1980. Cela a commencé en 1987. L'introduction de données se faisait à l'interne jusqu'en 1988-1989, à peu près. Nous avons maintenant un nouveau contrat pour l'introduction de données.

Le recouvrement se fait à l'extérieur depuis des années, mais nous avons passé un contrat mixte avec le Bureau du contrôleur général il y a deux ans. Cela nous a donné un cadre de responsabilisation très strict à l'intention des agences de recouvrement, ce qui n'existait pas auparavant. Cela donne aussi des cibles de rendement, des contrôles des organismes pour les rapports de gestion, diverses choses qui n'existaient pas auparavant.

**Le président:** On peut dire que vous n'avez pas diminué le nombre d'années-personnes depuis sept ou huit ans.

**Mme Meloshe:** Nous avons la même base depuis le début des années 80.

**M. Whittaker (Okanagan—Similkameen—Merritt):** Tout d'abord, j'aimerais poser une question très simple. Quel est le taux d'intérêt appliqué par les banques aux étudiants bénéficiant d'un prêt en vertu de la Loi fédérale sur les prêts aux étudiants durant leurs études? J'imagine qu'il y a un taux négocié avec la banque, pas un taux précis, mais un certain montant au-dessus ou au-dessous du taux préférentiel. Pourriez-vous me le donner.

**Mme Meloshe:** La tarification actuelle des intérêts versés aux banques est alignée sur le rendement des obligations de un à cinq ans du gouvernement du Canada. C'est le taux que les étudiants payent durant leur scolarité. Il est actuellement de 10,625 p. 100, je crois. Le taux de remboursement auquel les étudiants doivent rembourser après leurs études est aligné sur le taux de rendement des obligations du gouvernement canadien sur cinq à dix ans, taux qui est actuellement de 10,5 p. 100. Le taux est fixé chaque année à la fin de juillet d'après une formule précisée dans la loi.

**M. Whittaker:** Ce taux est encore plus élevé que celui d'une première hypothèque actuellement, non?

**Mme Meloshe:** Vous avez raison. En fait, les étudiants ont payé des taux d'intérêt supérieurs, si vous tenez compte de la fluctuation du taux préférentiel au cours des années 80. . . Les taux d'intérêt imposés aux étudiants au milieu des années 80 et au cours des dernières années ont été beaucoup plus élevés que le taux préférentiel. Le taux est loin de suivre fidèlement le taux préférentiel.

**M. Whittaker:** J'ai l'impression qu'en tant que bon client d'affaires, le gouvernement garantit des millions de dollars aux banques chaque année mais que les étudiants sont très très loin d'obtenir le taux préférentiel. En fait, les banques—et j'utilise ce terme délibérément—font de l'écroulement, mais cela représente des montants considérables. Ce taux a-t-il été fixé pour toute la période de temps qui s'est écoulée depuis 1964 et sait-on quelle est la différence entre ce taux et ce qui pourrait être exigé par exemple pour un prêt à une entreprise? Un homme d'affaires négocie; à condition d'avoir des actifs raisonnables, il peut négocier au taux préférentiel de la banque ou à ce taux plus un quart ou un demi, c'est-à-dire nettement moins que le taux de rendement des obligations.



[Texte]

**Ms Meloshe:** To respond to one point you raised, this is the same rate that has been in effect since 1964 when the act was first introduced. It's certainly the case that the rate is currently much higher than prime. Students who have resources, who have, I guess, the wherewithal, frequently have gone in and renegotiated their loan rate. They've consolidated their Canada Student Loans at a consumer rate, to take advantage of the lower rate of interest. However, I have students who were locked in and were repaying it at 15%, who consolidated their loans in the mid-1980s. There are students who simply didn't have the resources to go out and negotiate a new loan or didn't know that they could do that.

Right now the banks are enjoying a healthy spread on the rate we're paying them relative to the rate they are earning on other financial products, but at various times they have felt somewhat disadvantaged by the fact that our rate was well below prime.

**Mr. Whittaker:** What do you mean when you say "our rate was well below prime"? It seems to me you told me that since 1964, when this program was set up, the banks have been getting a premium rate, paid by the government and then paid by the students.

It seems to me the banks are the cause of many of the problems within the student loan system.

• 1045

**Ms Meloshe:** Because they are based on long-term bond yields, as prime is moving up, our rate moves up very slowly. It is set once a year in July. During the period from roughly 1987 through to 1990, when prime was rising, our rate was moving up very slowly—now, of course, it is still quite high—whereas prime has moved down very quickly over the last year. Our rate simply isn't very responsive to changes in market rate. So at various times the banks feel they are at a disadvantage in terms of matching their funds—

**Mr. Whittaker:** I guarantee you that the banks have never been at a disadvantage.

**Ms Meloshe:** —or the students feel they are at a disadvantage because they are paying a rate that is higher than prime.

**Mr. Whittaker:** You have talked about the ongoing negotiations without getting into the type of negotiation you have. Perhaps it would be fair to ask what points are being negotiated, if in fact the rate of interest is being negotiated. What type of things are you negotiating with the banks in the new upgraded system so that we have an idea, if you can give us that information, of what's going on with respect to this and if we can have any input in this area?

**Ms Meloshe:** There are four items on our agenda for negotiations with the banks.

One, risk sharing. You will recall that in the February 25 budget the federal government committed itself to negotiating new arrangements that would provide for lender risk sharing.

Two, compensation.

[Traduction]

**Mme Meloshe:** Pour répondre à votre question, le taux est toujours le même depuis sa mise en place en 1964. Le taux actuellement imposé aux étudiants est effectivement beaucoup plus élevé que le taux préférentiel. Les étudiants qui ont des ressources ont souvent renégocié leur taux de prêt. Ils ont consolidé leur prêt au taux accordé aux consommateurs pour profiter d'un taux inférieur. Toutefois, j'ai des étudiants dont le prêt était bloqué et qui rembouraient au taux de 15 p. 100, qui avaient consolidé leur prêt au milieu des années 80. Ce sont des étudiants qui n'avaient pas les ressources nécessaires pour aller négocier un nouveau prêt ou qui ne savaient pas qu'ils pouvaient le faire.

Actuellement, les banques bénéficient d'une confortable marge sur le taux que nous leur versons par comparaison avec ce que leur rapportent leurs autres produits financiers, mais à d'autres moments, quand notre taux était nettement inférieur au taux préférentiel, elles se sont jugées lésées.

**M. Whittaker:** Vous dites "quand notre taux était nettement inférieur au taux préférentiel". Je croyais que vous m'aviez dit que depuis 1964, depuis la création de ce programme, les banques avaient obtenu un taux préférentiel payé par le gouvernement et ensuite par les étudiants.

J'ai l'impression que les banques sont la cause d'une bonne partie des problèmes du régime de prêts aux étudiants.

**Mme Meloshe:** Comme notre taux est aligné sur les rendements à long terme des obligations, et que le taux préférentiel est en progression, notre taux évolué très lentement. Il est fixé une fois par an en juillet. De 1987 environ à 1990, quand le taux préférentiel augmentait, notre taux a progressé très lentement—maintenant, il est encore très haut évidemment—alors que le taux préférentiel a chuté très rapidement l'an dernier. Notre taux réagit très lentement aux fluctuations du marché. C'est pourquoi les banques s'estiment parfois lésées. . .

**M. Whittaker:** Je vous parie que les banques n'ont jamais été lésées.

**Mme Meloshe:** . . .ou les étudiants s'estiment lésés parce qu'ils paient un taux supérieur au taux préférentiel.

**M. Whittaker:** Vous avez parlé des négociations en cours sans les préciser. Il serait peut-être bon de savoir quels sont les points en négociation, et notamment si le taux d'intérêt en fait partie. Quel genre de choses négociez-vous avec les banques dans le cadre du nouveau régime amélioré? Cela nous permettra de savoir si nous pouvons apporter quelque chose dans ce domaine.

**Mme Meloshe:** Il y a quatre points à notre programme de négociation avec les banques.

Premièrement, le partage de risques. Vous vous souvenez que dans le budget du 25 février le gouvernement fédéral s'est engagé à négocier de nouvelles dispositions garantissant un partage des risques du prêteur.

Deux l'indemnisation.

[Text]

Three, the issue of due diligence in terms of making and servicing loans. The point was made earlier that the banks are not doing enough to recover these loans. We think if the banks were at least as diligent in servicing and collecting Canada Student Loans as they are with their own consumer loan portfolios, our default rates would be considerably lower than they are currently.

Finally, the issue of administrative streamlining. That covers everything from the kind of electronic interfaces I was talking about to report information exchange between the banks and the federal government to communications with students and with the public on the features of the program.

**Mr. Whittaker:** Under compensation, would that include the loan rate we just discussed?

**Ms Meloshe:** We are certainly talking to the banks about the loan rate. There were very intense discussions with lenders in the early 1980s. Ultimately those discussions terminated. I don't fully understand the reasons why. But there have been outstanding requests from lenders to re-open the negotiations around the interest rate structure that governs the program.

Some of the provinces have complementary student loan programs, albeit considerably smaller than the federal program, to top up a student's need. For example, Ontario and British Columbia have a prime base rate of interest on their student loan programs.

**Mr. Whittaker:** I don't know whether this is a fair question to ask of you. Certainly I doubt very much that you have been there since 1964.

**Ms Meloshe:** I haven't.

**Mr. Whittaker:** It is 28 years since the institution of this program. Why have we not renegotiated and looked at the program in that period of time? Given all the criticisms of the Auditor General over the years since 1972, why hasn't something been done about upgrading the program to make it more efficient, to get perhaps a better loan rate for the government and the students, and get a better collection system set up and in place?

• 1050

**Mr. Rochon:** Our political masters drive the agenda, Mr. Whittaker, and I presume it was not a sufficiently important file at that time. It is now the government's intention to reform, and to reform in a major way. We're aware of the Auditor General's comments over time, but it seems that the—

**Mr. Whittaker:** That sounds like a political... like the type of thing I would say, that it's up to the government. However, it is the deputy ministers and the bureaucrats who drive the system and give advice to their political masters, is it not?

**Mr. Rochon:** We provide advice, we provide options, we provide menus, and it is for the political masters to choose from that advice and those menus what it is they want in terms of priorities.

[Translation]

Troisièmement, la question du zèle dans l'octroi et le service des prêts. On a déjà dit que les banques ne faisaient pas assez d'efforts pour récupérer ces prêts. Si elles mettaient autant de zèle à faire rembourser les prêts aux étudiants qu'à gérer leurs propres portefeuilles de prêts aux consommateurs, nous aurions beaucoup moins de cas de non-remboursement.

Enfin, la question de la rationalisation administrative. C'est un domaine qui couvre une foule de choses, depuis les interfaces électroniques dont je parlais jusqu'aux échanges d'informations entre les banques et le gouvernement fédéral en passant par les communications avec les étudiants et le public au sujet des aspects du programme.

**M. Whittaker:** Quand vous parlez d'indemnisation, est-ce que cela englobe le taux de prêts dont nous venons de parler?

**Mme Meloshe:** Nous parlons effectivement du taux de prêts avec les banques. Il y a eu des discussions intenses avec les créanciers au début des années 80. Un beau jour, ces discussions ont cessé, et je ne comprends pas très bien pourquoi. Mais les créanciers n'ont cessé de demander la réouverture des négociations sur la structure des taux d'intérêts appliqués au programme.

Certaines provinces ont des programmes complémentaires de prêts aux étudiants qui, bien que de beaucoup plus petite taille que le programme fédéral, fournissent un complément aux étudiants. L'Ontario et la Colombie-Britannique appliquent par exemple le taux préférentiel à leurs prêts aux étudiants.

**M. Whittaker:** Je vais peut-être vous prendre un peu en traître. Je pense que vous n'êtes pas ici depuis 1964.

**Mme Meloshe:** Non.

**M. Whittaker:** Ce programme a été lancé il y a 28 ans. Pourquoi depuis tout ce temps-là ne l'a-t-on pas revu et renégocié? Étant donné toutes les critiques que le vérificateur général a entendues depuis 1972, pourquoi n'a-t-on rien fait pour améliorer ce programme et le rendre plus efficace, pour obtenir un meilleur taux de prêt pour le gouvernement et les étudiants et pour avoir un meilleur système de recouvrement?

**M. Rochon:** Ce sont les politiciens qui déterminent les priorités, monsieur Whittaker, et je suppose que ce n'était pas un dossier suffisamment important à ce moment-là. Le gouvernement a maintenant l'intention d'effectuer une réforme, et une réforme en profondeur. Nous sommes parfaitement au courant des observations qu'a formulées le vérificateur général au fil des ans, mais il semble que...

**M. Whittaker:** Cela ressemble un peu à un énoncé politique... À quelque chose que je pourrais dire, moi-même. La responsabilité appartient au gouvernement. Toutefois, le sous-ministre et les fonctionnaires sont bien ceux qui font fonctionner le système et qui donnent des conseils à leurs maîtres politiques, n'est-ce pas?

**M. Rochon:** Nous leur offrons des conseils, nous leur présentons les choix, et c'est à eux qu'il appartient de déterminer les priorités.



[Texte]

**Mr. Whittaker:** So you're telling me that as a department, over the years you have come through with a number of recommendations for changes, but they haven't been accepted by the politicians. Is that...?

**Mr. Rochon:** In the Auditor General's report there is also the department's response to the Auditor General's observation. If you trace that over time, I think we have been diligent in answering the Auditor General's concerns. But what we need here is a fundamental review of legislation, because many of our problems are rooted in legislation that is very antiquated. It's 24 years old.

**The Chairman:** That should open the next meeting very nicely, Mr. Rochon. Our time is just about up. We have to leave this room because another committee will be here in the next seven or eight minutes.

We understand you're negotiating with the banks. We understand you're negotiating with all kinds of people. Could you come in next June 18 and tell us exactly

quel est votre calendrier, en nous précisant les correctifs que vous mettez en place ou que vous mettrez en place? Soyons un peu plus positifs. On peut se renvoyer la balle et dire que les fonctionnaires ne comprennent pas ou que les politiciens ne veulent pas. . .

**M. Rochon:** Excusez-moi, monsieur le président. Je n'accuse pas. Je constate.

**Le président:** D'accord, mais on parle de plus d'un milliard de dollars. Pour nous, c'est beaucoup d'argent, et le Comité est intéressé à avoir des réponses à ces questions. Il serait donc bon que, le 18 juin prochain, on nous apporte un échéancier quelconque. On pourra continuer la discussion, et je donnerai alors la parole à M. Halliday, à M<sup>me</sup> Bertrand, à M. Bellemare et à d'autres députés qui voudront poser des questions.

Je vous remercie de votre attention.

La séance est levée.

[Traduction]

**M. Whittaker:** Vous prétendez donc au fil des ans, votre ministère a recommandé d'apporter des changements, mais que vos recommandations sont demeurées lettre morte? Est-ce bien cela?

**M. Rochon:** Dans le rapport du vérificateur général, il y a aussi la réponse du ministère aux observations du vérificateur général. Si vous remontez un peu dans le temps, vous allez vous rendre compte que nous avons réagi avec diligence aux observations formulées par le vérificateur général. Mais, ce qu'il faut vraiment, en réalité, c'est réviser la loi, car elle est la source d'un grand nombre des difficultés que nous éprouvons. La loi est très vieille. Elle date de 24 ans.

**Le président:** Cela nous fera une bonne note sur laquelle débiter la prochaine réunion, monsieur Rochon. Nous devons quitter la pièce, car un autre comité doit se réunir ici dans sept ou huit minutes.

Vous avez entrepris de négocier avec les banques. Vous négociez aussi avec bien des gens, semble-t-il. Pouvez-vous revenir le 18 juin, et nous dire exactement

what is on your agenda, identifying the corrective measures that you are implementing or that you will be implementing? Let's be a little more positive. We can always argue back and forth, and say that the bureaucrats do not understand or that the politicians don't want to.

**Mr. Rochon:** Excuse-me, Mr. Chairman. I am not pointing a finger at anybody. I am simply stating what I see.

**The Chairman:** Alright, but we are talking about more than one billion dollars. We consider that to be a lot of money, and the committee is interested in getting answers to these questions. We would appreciate it if on June 18 you brought us a time frame. We will continue with our discussion, and at that time I will give the floor to Mr. Halliday, Mrs. Bertrand and Mr. Bellemare and other members who have questions they wish to ask.

I thank you for your attention.

The meeting is adjourned.













**MAIL  POSTE**

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

**Lettermail**

**Poste-lettre**

**K1A 0S9  
Ottawa**

*If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Groupe Communication Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9*

---

**WITNESSES**

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Denis Desautels, f.c.a., Auditor General.

*From the Secretary of State:*

Marc Rochon, Under Secretary of State;

Mary Meloshe, Director General, Student Assistance.

**TÉMOINS**

*Du Bureau du Vérificateur général du Canada:*

Denis Desautels, f.c.a., Vérificateur général.

*Du Secrétariat d'État:*

Marc Rochon, sous-secrétaire d'État;

Mary Meloshe, directrice générale, Aide aux étudiants.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 30

Thursday, June 4, 1992

Chairperson: Jean-Robert Gauthier

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 30

Le jeudi 4 juin 1992

Président: Jean-Robert Gauthier

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), consideration of Paragraphs 2.67 and 2.68 of the 1991 Auditor General's Report (comfort letters)

CONCERNANT:

Conformément à l'alinéa 108(3)e) du Règlement, étude des paragraphes 2.67 et 2.68 du Rapport du vérificateur général pour 1991 (lettres d'intention)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature,  
1991-1992

## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairperson:* Jean-Robert Gauthier

### Members

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Alan Redway  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

Clairette Bourque

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Président:* Jean-Robert Gauthier

### Membres

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Alan Redway  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

*La greffière du Comité*

Clairette Bourque



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 4, 1992

(42)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:08 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chairman, Jean-Robert Gauthier, presiding.

*Members of the Committee present:* Eugène Bellemare, Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Alan Redway, Guy Saint-Julien and Jack Whittaker.

*Acting Member present:* Robert Nault for Douglas Young.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Richard Domingue and Michelle Salvail, Research Officers.

*Witnesses: From Ernst & Young:* David A. Leslie, National Director of Tax. *From Peat Marwick Thorne:* William R. Lawlor, Partner in charge, National Tax.

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), the Committee resumed consideration of Paragraphs 2.67 and 2.68 of the 1991 Auditor General's Report (comfort letters).

It was agreed,—That, as per Standing Order 119 and the guidelines adopted by the House on Friday, March 27, 1992, the Standing Committee on Public Accounts broadcast in Room 253-D its meeting to be held on Thursday, June 11, 1992 at 9:00 o'clock a.m. within its study of Chapter 7 of the 1991 Auditor General's Report (Vehicule Fleet Management) for the purpose of hearing the Auditor General and witnesses from the Treasury Board and the Departments of National Defence, Public Works and Supply and Services.

It was agreed,—That, as per Standing Order 119 and the guidelines adopted by the House on Friday, March 27, 1992, the Standing Committee on Public Accounts broadcast in Room 253-D its meeting to be held on Thursday, June 18, 1992 at 9:00 o'clock a.m. within its study of Paragraphs 2.176 to 2.185 of the 1991 Auditor General's Report (Canada Student Loans Program) for the purpose of hearing the Auditor General and witnesses from the Secretary of State.

At 10:33 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Clairette Bourque

Clerk of the Committee

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 4 JUIN 1992

(42)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à 9 h 08, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Jean-Robert Gauthier (*président*).

*Membres du Comité présents:* Eugène Bellemare, Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Alan Redway, Guy Saint-Julien, Jack Whittaker.

*Membre suppléant présent:* Robert Nault remplace Douglas Young.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Richard Domingue et Michelle Salvail, attachés de recherche.

*Témoins: De Ernst & Young:* David A. Leslie, directeur national, Impôt. *De Peat Marwick Thorne:* William R. Lawlor, associé responsable, Impôt (niveau national).

Conformément à l'alinéa 108(3)(e) du Règlement, le Comité poursuit l'étude des paragraphes 2.67 et 2.68 du Rapport du vérificateur général pour 1991 (lettres d'intention).

Il est convenu,—Conformément à l'article 119 du Règlement et à la directive adoptée par la Chambre le vendredi 27 mars 1992, que le Comité permanent des comptes publics télédiffuse les audiences qu'il tiendra le jeudi 11 juin 1992, à 9 heures, dans la salle 253-D, afin d'entendre le témoignage du vérificateur général et des témoins du Conseil du trésor, des ministères de la Défense nationale, des Travaux publics et des Approvisionnements et Services, à l'occasion de l'étude du Chapitre 7 du rapport du vérificateur général pour 1991 (La gestion des parcs automobiles).

Il est convenu,—Conformément à l'article 119 du Règlement et à la directive adoptée par la Chambre le vendredi 27 mars 1992, que le Comité permanent des comptes publics télédiffuse les audiences qu'il tiendra le jeudi 18 juin 1992, à 9 heures, dans la salle 253-D, afin d'entendre le témoignage du vérificateur général et des témoins du Secrétariat d'État, à l'occasion de l'étude des paragraphes 2.176 à 2.185 (Programme canadien de prêt aux étudiants) du Chapitre 3 du rapport du vérificateur général pour 1991.

À 10 h 33, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Clairette Bourque

[Text]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, June 4, 1992

• 0909

**Le président:** À l'ordre, s'il vous plaît.

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), the committee will come to order and continue considering paragraphs 2.67 and 2.68 of the 1991 Auditor General's Report dealing with comfort letters.

I would like to introduce to the committee this morning our guests and witnesses. We have with us as usual the Auditor General, Denis Desautels, and Mr. Barry Elkin, Principal, Audit Operations Branch. We also have as witnesses, from the Ernst & Young accounting firm, Mr. David A. Leslie, National Director of Tax, and from Peat Marwick Thorne, William R. Lawlor, Partner in Charge, National Tax.

I will take the witnesses in alphabetical order. They both start with an "L", but we will go with Mr. Lawlor first, if you don't mind, Mr. Leslie.

• 0910

**Mr. William R. Lawlor (Partner in Charge, National Tax, Peat Marwick Thorne):** Thank you, Mr. Chairman. I did provide an opening statement for the benefit of the interpreters. I appreciate members do not have that so I will simply read it.

Due to a concern expressed in the Auditor General's Report for 1991 I understand the committee is investigating the possibility of creating a public registry where all comfort letters issued by the Department of Finance with respect to taxation laws would be made public immediately after the comfort letter is issued by the department. I'm pleased to be with you to offer my views on whether such a public registry is necessary.

Let me start by emphasizing that Canada's income tax laws have become extremely complex, especially in their application to business transactions. It is a sad fact of life that we must now have voluminous technical amendments to the Income Tax Act every year to correct unintended hardships and loopholes. There is a never ending discussion between taxpayers and Revenue Canada and between taxpayers and the Department of Finance about the proper technical interpretation of our tax laws and about whether the current legislation properly reflects the intended tax policies of the government.

The large majority of technical interpretation issues get resolved in discussions between the taxpayer and Revenue Canada with no input needed from the Department of Finance. Revenue Canada assists specific taxpayers in several

[Translation]

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 4 juin 1992

**The Chairman:** Order please.

Conformément à l'alinéa 108(3)e) du Règlement, le comité continue l'étude des paragraphes 2.67 et 2.68 du Rapport du vérificateur général pour 1991 portant sur les lettres d'intention.

J'aimerais présenter aux membres du comité nos invités et nos témoins de ce matin. Comme d'habitude, il y a M. Denis Desautels, vérificateur général, et M. Barry Elkin, directeur principal, Direction générale des opérations de vérification. Il y a également, comme témoins, du cabinet d'experts comptables Ernst & Young, M. David A. Leslie, directeur national, Impôt, et de Peat Marwick Thorne, M. William R. Lawlor, associé responsable, Impôt (niveau national).

Nous entendrons les témoins par ordre alphabétique. Leurs noms commencent par la lettre «L», mais nous passons d'abord la parole à M. Lawlor, si M. Leslie n'y voit pas d'inconvénient.

**M. William R. Lawlor (associé responsable, Impôt, (niveau national), Peat Marwick Thorne):** Merci, monsieur le président. J'ai déposé une déclaration d'ouverture à l'intention des interprètes. Les membres du comité n'en ont pas reçu copie, par conséquent, je vais tout simplement la lire.

À la suite d'une préoccupation exprimée par le vérificateur général dans son rapport pour l'année 1991, le comité est en train d'étudier la possibilité de créer un registre public dans lequel toutes les lettres d'intention délivrées par le ministère des Finances et relatives aux lois fiscales seraient mises à la disposition du public immédiatement après avoir été délivrées. Je suis heureux de contribuer au débat sur la nécessité d'un tel registre.

Pour commencer, j'aimerais souligner le fait que les lois canadiennes de l'impôt sur le revenu sont devenues extrêmement complexes, surtout en ce qui concerne leur application aux transactions commerciales. Il est dommage que chaque année, nous ayons recours à de nombreux amendements techniques pour remédier aux difficultés et aux échappatoires involontaires que comporte la Loi de l'impôt sur le revenu. En effet, les contribuables ne se sont jamais entendus ni avec le ministère du Revenu, ni avec le ministère des Finances sur l'interprétation technique appropriée de nos lois fiscales et sur l'adéquation entre les lois actuelles et les intentions du gouvernement en matière de politiques fiscales.

La plupart des questions relatives à l'interprétation technique sont réglées dans le cadre de discussions entre le contribuable et Revenu Canada, sans que l'on ait besoin de la participation du ministère des Finances. Revenu Canada aide



*[Texte]*

ways: by issuing private rulings, most of which are never made public; by issuing technical interpretations, which become available to other taxpayers mainly through the Access to Information Act; and most often simply through verbal discussions to clarify the interpretation of certain laws.

In a much smaller number of situations the Department of Finance is asked to get involved because Revenue Canada and the taxpayer clearly agree on the interpretation of the current law, but the taxpayer believes the result is harsh and not in accordance with attendant government policy underlying the law. If the Department of Finance agrees that the current law is faulty and if it agrees that hardship would result from not acting quickly, it is my understanding it will then consider issuing a so-called comfort letter.

These comfort letters, to the best of my knowledge, virtually always involve the relief of hardship and are never issued to simply accommodate tax planning. These comfort letters nearly always involve highly technical interpretations that result from unusual circumstances that the current law did not contemplate.

Let me state clearly that I fully support the proposition that all tax laws should be applied equally to all taxpayers and that no individual should be able to gain any financial advantage by virtue of having access to the tax law amendments before they are available to the general public.

However, I am of the view, and I believe most tax practitioners would be of the view, that these comfort letters rarely, if ever, grant any advantage to the taxpayer receiving them. Therefore, I see little need to make them public immediately upon their issuance.

Indeed, I would be concerned that a rule that prevented the Department of Finance from issuing these highly technical comfort letters until such time as they could get the necessary approvals for a press release, etc., would simply mean that the issuance of these comfort letters would be largely stopped.

If these comfort letters were not available, then certain important business transactions could not proceed or, in some cases, Revenue Canada would be forced to assess past transactions in a very harsh manner, which would probably lead to either a request for a remission order under the Financial Administration Act, or a request for the government at a later date to make a retroactive relieving amendment.

I will be happy to answer questions or discuss some specific examples, but let me close with two recommendations. First, I believe the Minister of Finance should, on a quarterly basis, issue a press release or simply table in the House of Commons the actual text of any comfort letters issued in the previous three months. I believe this would adequately address the concerns raised by the Auditor General and would not, it is hoped, reduce the willingness of the Department of Finance to issue these comfort letters. The actual identity of taxpayers receiving the comfort letters would not be made public, of course, but all taxpayers could be assured that no undue advantage was being extended to a few taxpayers.

*[Traduction]*

certain contribuables de diverses manières: en délivrant des décisions particulières, dont la plupart ne sont jamais publiées; en donnant des interprétations techniques, qui deviennent accessibles à d'autres contribuables, surtout grâce à la Loi sur l'accès à l'information; et le plus souvent, tout simplement par le biais de discussions verbales visant à clarifier l'interprétation de certaines lois.

Beaucoup moins souvent, on demande au ministère des Finances d'intervenir parce que Revenu Canada et le contribuable sont manifestement d'accord sur l'interprétation de la loi en vigueur, mais le contribuable estime que la loi a des effets sévères et contraires à la politique gouvernementale qui la sous-tend. Si le ministère des Finances convient que la loi en vigueur est défectueuse et qu'elle pourrait causer du tort si on n'agit pas rapidement, à mon avis, il envisagera de délivrer ce qu'on appelle une lettre d'intention.

Autant que je sache, la lettre d'intention vise à soulager le contribuable, et non à faciliter la planification fiscale. Elle comporte presque toujours des interprétations éminemment techniques découlant de circonstances inhabituelles qui n'avaient pas été prévues dans la loi en vigueur.

J'appuie sans réserve la proposition selon laquelle toutes les lois fiscales doivent être appliquées en toute équité à tous les contribuables, et personne n'a le droit d'obtenir un avantage financier en ayant accès aux amendements à la loi fiscale avant qu'ils ne soient portés à la connaissance du grand public.

Cependant, comme la plupart des fiscalistes, je suis persuadé que les lettres d'intention donnent rarement—s'il y a—un avantage aux contribuables qui les reçoivent. Par conséquent, je ne vois pas vraiment la nécessité de les publier immédiatement après leur délivrance.

En fait, je serais inquiet si on adoptait une règle empêchant le ministère des Finances de délivrer ces lettres d'intention éminemment techniques jusqu'à ce qu'ils puissent obtenir les approbations nécessaires pour un communiqué de presse, par exemple, car on mettrait pratiquement fin à la délivrance de ces lettres.

Si les lettres d'intention n'existaient pas, certaines transactions commerciales importantes n'auraient pas lieu ou, dans certains cas, Revenu Canada serait obligé d'imposer très sévèrement des transactions antérieures, ce qui amènerait probablement le contribuable à demander un décret de remise en vertu de la Loi sur la gestion des finances publiques, ou à demander au gouvernement de faire un amendement d'allègement rétroactif à une date ultérieure.

J'aurais le plaisir de répondre à vos questions ou à vous donner des exemples précis, mais j'aimerais d'abord terminer avec deux recommandations. Premièrement, le ministre des Finances doit publier un communiqué de presse tous les trois mois, ou tout simplement déposer à la Chambre des communes les textes des lettres d'intention délivrées au cours des trois mois précédents. À mon avis, cela permettra de répondre adéquatement aux préoccupations exprimées par le vérificateur général, et nous espérons que cela ne diminuera pas la volonté du ministère des Finances de délivrer ses lettres d'intention. Évidemment, l'identité des contribuables qui reçoivent les lettres d'intention ne sera pas publiée, mais on peut assurer tous les contribuables qu'aucun avantage indu ne sera accordé à une minorité.

[Text]

Second, I believe there is a compelling case to be made for requiring Revenue Canada to publish all of its private letter rulings and technical interpretations that are issued to a specific taxpayer. There are far more of these than Department of Finance comfort letters, and I believe there is much more potential for one taxpayer to gain advantage over others by obtaining a favourable Revenue Canada ruling or technical interpretation.

• 0915

Once again, the identity of the taxpayers receiving these rulings and interpretations should be protected, but the technical advice given by Revenue Canada should be made available to everyone.

I would be happy to respond to your questions.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Lawlor.

I guess we should maybe hear Mr. Leslie, and then proceed with questions to both of you afterwards.

Mr. Leslie, I invite you to proceed.

**Mr. David A. Leslie (National Director of Tax, Ernst & Young):** Thank you, Mr. Chairman.

I wrote to you in mid-May, and I believe my letter has been circulated to you and your committee members. I perhaps bring a practical perspective to your deliberations.

In providing tax advice to taxpayers, sometimes the answer is easy to come by, and sometimes it is more difficult. When it is more difficult, it may be as a result of lack of clarity in the legislation.

In order to provide greater certainty of application of certain provisions, I will do one of two things, probably both. I would talk to Revenue Canada to find out their position and perhaps obtain an advance tax ruling from them to obtain the certainty or a technical interpretation as to the bare administrative position with respect to the application of that provision. At the same time I might talk to the Department of Finance and ask them for their interpretation of an ambiguity in a particular piece of the legislation.

The use of a comfort letter, which the Department of Finance uses from time to time, facilitates the administration of the income tax system, and the application provides certainty with respect to the application of certain provisions. I would recommend that whatever is devised in order to facilitate the broader distribution of comfort letters, it not disrupt the practice of the use of comfort letters by the Department of Finance, which is certainly useful in a number of cases.

That is a summary of our position, Mr. Chairman. If there are any questions, I would be pleased to answer them.

**The Chairman:** Mr. Whittaker.

**Mr. Whittaker (Okanagan—Similkameen—Merritt):** Mr. Lawlor, I am curious about the private letter rulings you talked about. Perhaps you would expand on that a little bit more for us. Are you aware of the number of private rulings from Revenue Canada?

[Translation]

Deuxièmement, il est extrêmement important que le ministère du Revenu soit tenu de publier toutes les décisions particulières et interprétations techniques qu'il a formulées à l'intention de certains contribuables. Il y en a beaucoup plus que des lettres d'intention du ministère des Finances, et je crois qu'il y a beaucoup plus de possibilités qu'un contribuable soit favorisé par rapport aux autres en obtenant une décision ou une interprétation technique favorable de la part de la Revenu Canada.

Une fois de plus, il faut protéger l'identité des contribuables qui obtiennent ces décisions et interprétations, mais les conseils techniques émanant de Revenu Canada doivent être accessibles à tout le monde.

Je suis maintenant disposé à répondre à vos questions.

**Le président:** Merci, monsieur Lawlor.

Nous allons passer la parole à M. Leslie, nous poserons des questions à nos deux témoins.

Monsieur Leslie, vous avez la parole.

**M. David A. Leslie (directeur national, Impôt, Ernst & Young):** Merci, monsieur le président.

Je vous ai écrit à la mi-mai, et je crois que ma lettre a été distribuée à tous les membres du comité. J'apporte peut-être une perspective pratique à vos délibérations.

Il est parfois facile, et parfois difficile de conseiller les contribuables en matière fiscale. Souvent, les difficultés découlent d'une ambiguïté au niveau de la législation.

Pour mieux comprendre l'application de certaines dispositions, j'adopte l'une des deux démarches suivantes, ou les deux. Je demande à Revenu Canada ce qu'il en pense, et j'obtiens peut-être une décision anticipée en matière d'impôt sur le revenu pour avoir une réponse certaine ou une interprétation technique, du point de vue purement administratif, quant à l'application de ces dispositions. En même temps, je peux demander au ministère des Finances d'interpréter une ambiguïté au niveau d'une disposition de la loi.

Les lettres d'intention, que le ministère des Finances délivre de temps à autre, facilitent l'administration de la Loi de l'impôt sur le revenu et viennent confirmer l'application de certaines dispositions législatives. Il faut donc prendre des mesures pour assurer une plus grande distribution de lettres d'intention. Nous ne souhaitons aucun changement qui viendrait réduire cette pratique qui est d'une utilité incontestable dans bien des cas.

Cela résume notre position, monsieur le président. Si vous avez des questions, je serai ravi d'y répondre.

**Le président:** Monsieur Whittaker.

**M. Whittaker (Okanagan—Similkameen—Merritt):** Monsieur Lawlor, j'aimerais en savoir davantage sur les décisions particulières dont vous avez parlé. Peut-être que vous pourriez nous donner de plus amples détails. Connaissez-vous le nombre de décisions particulières prises par Revenu Canada?



[Texte]

**Mr. Lawlor:** Let me first start by saying that I am in no way critical of the existence of the private letter ruling process. It has, for many years, been an essential part of Revenue Canada's way of communicating their interpretation of the laws. Private letter rulings are just that, though: they are private. They are made available to the particular individual or corporation that seeks them, and the individual pays a fee for that service.

I assume there are fairly large numbers of private letter rulings, but I don't have any estimate of that. But I am sure it numbers in the hundreds each year.

Private letter rulings can be sought by people, both when they are doing tax planning as well as perhaps trying to obtain an interpretation that might relieve them from what they thought was a harsh application of the law. So both are involved. I contrast that to comfort letters, which, it is my understanding, are only used where there is urgency in a situation, predominantly to relieve hardship.

There has been a request for some time from many practitioners and taxpayers that Revenue Canada find a way to publish all of their rulings. Through the Access to Information Act and Privacy Act, a number of their technical interpretations are made public, but they don't believe that act has any application to their private rulings paid for by specific taxpayers. I'm recommending that all of those rulings, after the identity of taxpayers is properly protected, be made public.

• 0920

**Mr. Whittaker:** Right now there's no access by the general accounting world to the private letters, not through interpretation bulletins or anything of that nature.

**Mr. Lawlor:** There are a great number of technical interpretation bulletins published, but sometimes the more fascinating part of that whole process is how a collection of laws apply to a specific set of facts and circumstances, and those are all done through private letter rulings.

**Mr. Whittaker:** If you find out about a private ruling through the accounting system, is there any way, outside of the Access to Information Act, for you to get copies of those rulings at the present time?

**Mr. Lawlor:** Certainly through informal channels, a number of these private letter rulings, if not the actual technical content then at least the essence of the ruling, becomes known in certain circles. I suppose it depends on how good your informal networks are, which will determine how quickly and how many of those rulings you become aware of.

**Mr. Whittaker:** Right now there's no formal system; it's a matter of using your own systems to try to find them.

**Mr. Lawlor:** That is correct.

[Traduction]

**M. Lawlor:** Pour commencer, je ne conteste pas du tout l'existence du processus de décisions particulières. Pendant de nombreuses années, ce processus a été, pour le ministère du Revenu, un moyen essentiel de communiquer son interprétation des lois. Comme leur nom l'indique, les décisions particulières sont effectivement particulières. Elles sont communiquées à la personne ou à la société qui les demande, et ces dernières déboursent des frais pour ce service.

Je crois que le ministère émet un assez grand nombre de décisions particulières, mais je n'en connais pas le nombre. Il doit y en avoir des centaines chaque année.

Les gens demandent des décisions particulières quand ils font de la planification financière et quand ils essaient d'obtenir une interprétation qui pourrait les soulager de ce qu'ils considèrent comme étant une application sévère de la loi. Les décisions particulières sont différentes des lettres d'intention qui, à mon avis, ne sont délivrées qu'en cas d'urgence, surtout pour remédier à une situation difficile.

Depuis un certain temps, bon nombre de praticiens et de contribuables demandent au ministère du Revenu de trouver le moyen de publier toutes ces décisions. En vertu de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels, ce dernier publie un certain nombre d'interprétations techniques, mais le ministère ne pense pas que ces lois s'appliquent aux décisions particulières émises, moyennant des frais, à l'intention de certains contribuables. Je recommande que l'on publie toutes ces décisions après avoir dûment protégé l'identité des contribuables.

**M. Whittaker:** Actuellement, les comptables n'ont pas accès aux décisions particulières, que ce soit par le biais des bulletins d'interprétation ou de documents de ce genre.

**M. Lawlor:** Beaucoup de bulletins d'interprétation technique sont publiés, mais parfois, le côté le plus fascinant du processus est la manière dont un ensemble de lois s'applique à un ensemble de faits et de circonstances, et tel est l'objet des décisions particulières.

**M. Whittaker:** Si vous entendez parler d'une décision particulière dans les milieux comptables, est-il possible, sans invoquer la Loi sur l'accès à l'information, d'obtenir copie de cette décision?

**M. Lawlor:** Évidemment, dans certains milieux, et par des moyens officieux, on peut prendre connaissance d'un certain nombre de ces décisions particulières, sinon du contenu technique-même, du moins de l'essentiel de la décision. Tout dépend de la qualité des moyens informels dont on dispose et qui détermine la rapidité avec laquelle on accède à ces informations et la quantité de celles-ci.

**M. Whittaker:** Actuellement, il n'y a aucun système officiel. Il s'agit donc de se débrouiller pour s'informer.

**M. Lawlor:** En effet.

[Text]

**Mr. Leslie:** Can I just make a comment. Through the Access to Information Act some of this information is available, but because of the bureaucracy and the need to ensure privacy through the access process, the response takes some time. If you know what you're looking for, Revenue Canada's advance rulings are available through the Access to Information Act, but it's not a particularly efficient system.

**Mr. Whittaker:** Mr. Lawlor or Mr. Leslie, quite honestly, each one of you deal in this area. I'm curious because I think you, Mr. Lawlor, have hit on one of the things that would expand or disband some of the misunderstanding perhaps that I had about comfort letters. They are of a very technical nature and very limited. I think we were told there were approximately 20 a year that were in fact issued. I guess that number surprised me. Part of what was confusing me perhaps, and which I think you've clarified somewhat, is that I was probably thinking about many of these private rulings and crossing with comfort letters.

Are the issues dealt with in the private rulings usually of a broader use for the accounting world than would comfort letters overall? You've said there would be limited use for most comfort letters to the extent that a quarterly reporting as opposed to a registry would be sufficient for your purposes.

**Mr. Lawlor:** In terms of the Department of Finance comfort letters, I believe if simply the text of those letters were released on a quarterly basis that would be more than adequate to make all taxpayers aware of them. I believe commercial organizations would pick them up and publish them. All tax practitioners would become aware of them in that way. Through those channels the big majority of corporations would become aware. I do not suggest that there's perfect dissemination even of information that is published by the government, but I do not know of any better channels.

**Mr. Whittaker:** Are you encouraging these private rulings to be disseminated in a similar matter. Would that be useful to you?

**Mr. Lawlor:** Yes, it certainly would. I've been suggesting that to Revenue Canada for some time.

**Mr. Whittaker:** What has the response been? Obviously you haven't been getting that, but has it been a positive response? That's one of the things that perhaps we could follow up on.

**Mr. Lawlor:** I think Revenue Canada's response has been positive and constructive. I believe they feel they're under some constraints in releasing information that came from private, almost contractual, arrangements between themselves and one taxpayer. Somebody has hired them to give them a technical interpretation of a planned actual transaction that is about to be done. That is likely where you're going to see most of their commentary on tax planning, and sometimes aggressive tax planning. It is the types of transactions in those private letter rulings that I think other taxpayers would be most interested in reading. Rarely are other taxpayers as interested in a Department of Finance comfort letter, because the facts they deal with are typically so technical and so narrow that they often only affect one company.

[Translation]

**M. Leslie:** J'aimerais ajouter quelque chose. On peut invoquer la Loi sur l'accès à l'information pour obtenir certains de ces renseignements, mais, à cause de la bureaucratie et de la nécessité de protéger les renseignements personnels, cela prend du temps. Si vous savez ce que vous cherchez, vous pouvez invoquer la Loi sur l'accès à l'information pour demander à Revenu Canada d'émettre une décision anticipée, mais le processus n'est pas très efficace.

**M. Whittaker:** Monsieur Lawlor et monsieur Leslie, franchement, vous êtes des spécialistes en la matière. Monsieur Lawlor, à propos des lettres d'intention, vous avez dit quelque chose que je n'ai pas très bien compris. Ces lettres sont très techniques et ont une portée très limitée. On nous a dit que le ministère en délivrait environ 20 par année. Ce chiffre m'a étonné, notamment—et je crois que vous avez un peu clarifié les choses—parce que je confondais les décisions particulières, qui sont nombreuses, et les lettres d'intention.

Les questions abordées dans les décisions particulières sont-elles souvent plus utiles pour les comptables que les lettres d'intention? Vous avez dit que la plupart des lettres d'intention sont d'un usage limité, dans la mesure où l'on peut se contenter d'une publication trimestrielle au lieu d'un registre.

**M. Lawlor:** Si le texte des lettres d'intention émanant du ministère des Finances était publié tous les trois mois, ce serait plus que suffisant pour informer tous les contribuables. Ces informations seraient reprises et diffusées par les organisations commerciales. Ainsi, tous les fiscalistes seraient au courant, ainsi que la grande majorité des entreprises. Je ne veux pas dire qu'il y a une diffusion parfaite des informations publiées par le gouvernement, mais, à ma connaissance, il n'existe pas un meilleur moyen.

**M. Whittaker:** Aimerez-vous que les décisions particulières soient diffusées de la même manière? Cela vous serait-il utile?

**M. Lawlor:** Certainement. Je le propose au ministère du Revenu depuis un certain temps.

**M. Whittaker:** Qu'a-t-il répondu? De toute évidence, vous ne l'avez pas obtenu; mais la réaction a-t-elle été positive? Il faudra peut-être voir ce qu'il en est.

**M. Lawlor:** Je crois que la réaction de Revenu Canada a été positive et constructive. Le ministère est un peu réticent à divulguer des informations résultant d'ententes privées et quasi contractuelles qu'il a conclues avec un contribuable. Quelqu'un les a engagés pour fournir une interprétation technique d'une transaction planifiée qui est sur le point d'être effectuée. C'est probablement là que le ministère fait le plus de commentaires sur la planification fiscale, et parfois la planification fiscale agressive. Ce qui pourrait intéresser le plus les contribuables, c'est le genre de transactions visées par ces décisions particulières. Les autres contribuables s'intéressent rarement autant à une lettre d'intention du ministère des Finances, parce que le sujet de cette lettre est si technique et si limité qu'il ne concerne souvent qu'une seule entreprise.



[Texte]

• 0925

**Mr. Whittaker:** Do you agree with that assessment, Mr. Leslie?

**Mr. Leslie:** Yes, I do, although I would emphasize that through the access process it is becoming more efficient. With Revenue Canada's rulings, the information of which Mr. Lawlor speaks is becoming public. Particularly in the areas of the law where it's uncertain, more information with respect to either the policy, which is the Department of Finance, or the administration, which is Revenue Canada, provides the certainty to which taxpayers are entitled in the application of the taxing statute.

**Mr. Whittaker:** We have comfort letters, which we became aware of through the Auditor General, and now we have become aware of private rulings. Are there any other methods of interpretation of the tax laws that we're not aware of outside of those two, which would be of assistance to you to have made public?

**Mr. Leslie:** There's one other piece and that is Revenue Canada's correspondence with taxpayers. Revenue Canada has two pieces of correspondence, I suppose. One is an advance ruling, which Mr. Lawlor says is taxpayer specific and which is a contractual relationship with Revenue Canada. The other is a technical interpretation. For example, I might write to Revenue Canada and say in this hypothetical fact situation this is how I interpret this particular provision. Do you agree? This is hypothetical rather than real. Revenue Canada would write back and say yes or no, or whatever the answer is. That is something that is certainly useful to me and through the access process is available to others. You have to know what you're looking for in order to get access, and the access process is slower sometimes than we might want, if we have something sitting in front of us that we have to deal with.

**Mr. Whittaker:** I note in your letter, Mr. Leslie, that with the indication of potentially having a register set up, you say that you would still go through the Access to Information Act.

**Mr. Leslie:** I made an assumption there. I think if the register is available and it has cleansed or sanitized copies of the letters in it, and there is a facility to make a photocopy of that to take away and there are only 20 a year or whatever, then that works. Somebody can take a look at the register every so often and—

**An hon. member:** We're floating out a trial balloon, are we?

**The Chairman:** That balloon has indicated that your time is up, sir.

**Mr. Whittaker:** That's a very novel way of doing it, Mr. Chairman.

**The Chairman:** It's a novel way of putting an end to that very interesting line of questioning. Mr. Leslie, do you want to end your answer to Mr. Whittaker?

**Mr. Leslie:** Yes. Mr. Whittaker, I wouldn't try to come up with the definitive solution to having a broader access to the comfort letters, but I think broader dissemination of the information that is contained in them is necessary. I wouldn't want to disrupt the process either, which is necessary in the administration of the tax law. I wouldn't want to disrupt that process as far as the Department of Finance is concerned.

[Traduction]

**M. Whittaker:** Partagez-vous cet avis, monsieur Leslie?

**M. Leslie:** Oui. Cependant, j'insiste sur le fait que le processus d'accès rend la chose plus efficace. Avec les décisions du ministère du Revenu, les informations dont parle M. Lawlor sont devenues publiques. En particulier, en ce qui concerne les dispositions ambiguës de la loi, on donne plus d'information soit sur la politique, qui relève du ministère des Finances, soit sur l'administration, qui relève du ministère du Revenu, et on donne ainsi aux contribuables la certitude à laquelle ils ont droit dans l'application des lois fiscales.

**M. Whittaker:** Il y a les lettres d'intention, dont le vérificateur général nous a parlé, et maintenant, il y a les décisions particulières. Existe-t-il d'autres méthodes d'interprétation des lois fiscales que nous ne connaissons pas et qui pourraient vous être utiles?

**M. Leslie:** Oui, et c'est la correspondance de Revenu Canada aux contribuables. Il en existe deux types. D'abord, la décision anticipée qui, comme l'a dit M. Lawlor, concerne spécifiquement un contribuable et représente un contrat avec Revenu Canada. Ensuite, il y a l'interprétation technique. Par exemple, je peux écrire à Revenu Canada pour lui donner mon interprétation d'une certaine disposition de la loi, et lui demander s'il est d'accord. Je parle ici d'une situation hypothétique. Revenu Canada peut me répondre oui ou non, ou me dire autre chose. Sa réponse m'est certainement utile et, par le biais du processus d'accès, elle est accessible à d'autres. Il faut savoir ce qu'on veut pour obtenir cet accès, et parfois, le processus d'accès est plus long qu'on ne le souhaite, quand on a une question à régler.

**M. Whittaker:** Monsieur Leslie, dans votre lettre, vous avez dit que malgré l'existence possible d'un registre, on pourrait toujours recourir à la Loi sur l'accès à l'information.

**M. Leslie:** C'était une hypothèse. Si le registre existe, s'il comporte des copies des lettres nettoyées et aseptisées, s'il est possible d'en faire des photocopies et de les emporter, et s'il n'y a que 20 lettres environ par année, cela peut fonctionner. On peut de temps à autre jeter un coup d'oeil au registre et. . .

**Une voix:** Nous lançons un ballon d'essai, n'est-ce pas?

**Le président:** Le ballon signifie que votre temps de parole est écoulé, monsieur.

**M. Whittaker:** Monsieur le président, vous le faites de façon très novatrice.

**Le président:** C'est une façon novatrice de mettre fin à cette série de questions très intéressantes. Monsieur Leslie, voulez-vous répondre à M. Whittaker?

**M. Leslie:** Oui. Monsieur Whittaker, je ne vais pas vous donner une solution définitive pour assurer un plus grand accès aux lettres d'intention, mais je crois qu'il est nécessaire de diffuser davantage les informations qu'elles contiennent. Il ne faut pas non plus nuire à ce processus, qui est nécessaire dans l'administration de la Loi fiscale. Il ne faut pas compromettre ce processus, du moins en ce qui concerne le ministère des Finances.

[Text]

**The Chairman:** Thank you, Mr. Leslie. Mr. Larrivée.

• 0930

**M. Larrivée (Joliette):** Monsieur Lawlor, vous avez terminé votre présentation par deux recommandations. La première était de publier quatre fois par année ces lettres d'intention envoyées à certaines compagnies. Quant à votre deuxième recommandation, je l'ai mal saisie. J'aimerais, s'il vous plaît, que vous me donniez un peu plus d'information.

**Mr. Lawlor:** I was suggesting that a quarterly release of the Department of Finance comfort letters would be more than adequate to inform other taxpayers.

In my second recommendation I was dealing with a different subject: Revenue Canada private letter rulings. I would like to see all those rulings published. When an individual company or a taxpayer goes to Revenue Canada and offers to pay them a fee for a technical interpretation of the laws, I see no reason why one of the conditions shouldn't be that the taxpayer would agree to publication of that ruling, with the taxpayers' name and all identifying information deleted. But at least the technical advice given by Revenue Canada, perhaps to a sophisticated corporate reorganization, would be made available to others as well. Without that it can take months or years for that information to become available through normal channels.

**M. Larrivée:** Monsieur Desautels, ces lettres d'intention sont très limitées. On n'en envoie qu'une vingtaine par année et elles portent sur des aspects très techniques. Je n'ai jamais pu saisir comment cela pouvait brimer le reste de la population ou le reste du monde des affaires.

On a parlé de la possibilité de tenir un registre. Cela ne semble pas avoir été retenu. Vous semblez attacher beaucoup d'importance au fait que ces lettres-là pouvaient privilégier certaines compagnies au détriment du reste du monde des affaires. Je saisis mal l'importance que vous attachez à cela.

**M. Denis Desautels, f.c.a. (vérificateur général du Canada):** Monsieur le président, il y a peut-être seulement une vingtaine de lettres d'intention qui sont émises au cours d'une année, mais elles pourraient affecter plus de personnes que les 20 contribuables auxquels elles sont adressées. Nous pensons que, si l'ensemble des contribuables avait été informé du contenu de ces 20 lettres d'intention, un bon nombre d'entre eux auraient pu ajuster leur planification fiscale en tenant compte de ce qui était exprimé dans la lettre d'intention. Certains peuvent dire que ce n'est pas un problème parce que, tôt ou tard, ils seront mis au courant du changement et pourront s'ajuster, mais il ne faut pas oublier qu'entre-temps, certaines personnes ont peut-être identifié le problème et planifié leurs choses différemment, ne sachant pas que le ministère avait l'intention de corriger une faute technique dans la loi.

Il est impossible de savoir combien de contribuables sont brimés du fait qu'ils n'ont pas accès à cette information. Il y a certainement plus de personnes qui sont affectées que les 20 à qui une lettre d'intention a été envoyée. Tout dépend de la lettre en particulier.

[Translation]

**Le président:** Merci, monsieur Leslie. Monsieur Larrivée.

**Mr. Larrivée (Joliette):** Mr. Lawlor, you completed your presentation with two recommendations. The first one was to publish, on a quarterly basis, those comfort letters sent to certain companies. I didn't fully understand the second one. Would you please elaborate on it?

**M. Lawlor:** Je disais que la publication trimestrielle des lettres d'intention du ministère des Finances serait plus que suffisante pour informer les autres contribuables.

Ma deuxième recommandation portait sur un sujet différent, à savoir les décisions particulières de Revenu Canada. J'aimerais que l'on publie toutes ces décisions. Lorsqu'une société ou un contribuable demande au ministère du Revenu de lui fournir une interprétation technique des lois moyennant des frais, rien n'empêche qu'on lui impose la condition d'accepter que l'on publie cette décision en omettant son nom et toutes les informations permettant de l'identifier. Mais au moins, les conseils d'ordre technique fournis par Revenu Canada, peut-être pour la réorganisation d'une grande entreprise, seraient également accessibles à d'autres. Autrement, il faudrait attendre des mois ou des années pour que ces renseignements soient disponibles par des voies normales.

**Mr. Larrivée:** Mr. Desautels, those comfort letters are very limited in number. Every year, only 20 of them are sent out, and they deal with very technical issues. I have never understood how this could harm the rest of the public or the rest of the business community.

The possibility of keeping a registry was also mentioned. This idea doesn't seem to have been accepted. You seem to attach a great deal of importance to the fact that those letters could benefit certain companies to the detriment to the rest of the business community. I don't really understand why you feel this is so important.

**Mr. Denis Desautels, f.c.a. (Auditor General of Canada):** Mr. Chairman, maybe there are only about 20 comfort letters that are issued every year, but they could affect many more people than the 20 taxpayers to whom they are sent. If all taxpayers knew the content of those 20 comfort letters, we believe that a great many of them could have adjusted their tax planning accordingly. Some people may argue that there's no problem because, sooner or later, they will become aware of the change and will be able to adjust; but we must not forget that in the meantime, some people may have identified the problem and planned their operations differently, without knowing that the department intended to correct the technical error in the legislation.

It is impossible to determine how many taxpayers suffer from the fact that they do not have access to this information. There are certainly more people affected than the 20 taxpayers to whom a comfort letter has been sent. It all depends on the specific letter.



[Texte]

**M. Larrivée:** Vous parlez de fautes techniques. Est-ce que cela se rapporte seulement à des fautes? J'avais l'impression que c'était tout simplement de l'information sur la loi qui est très complexe et très difficile à comprendre. Je ne voyais pas cela comme des erreurs ou des fautes dans le texte de loi.

• 0935

**M. Desautels:** Nos invités pourraient nous expliquer de façon plus détaillée ce qu'on cherche à faire par ces lettres d'intention. En général, selon moi, les lettres d'intention expriment une intention de modifier la loi pour éliminer certains effets qui n'étaient pas visés par la loi au départ. Il peut y avoir des contribuables qui sont lésés par une interprétation trop technique, mais correcte de la loi, mais tous ceux qui ont rédigé la loi s'entendent pour dire: Ce n'est pas cela que l'on voulait faire.

Dans l'ensemble, les lettres d'intention portent sur des problèmes techniques et non sur des changements de politique fiscale. Elles sont restreintes, et doivent être restreintes selon moi, à des corrections techniques.

**M. Larrivée:** On a parlé de tenir un registre. Vous sembliez d'accord jusqu'à un certain point sur cela, si je ne m'abuse. Ce matin, on propose une publication, pas nécessairement immédiate, mais en retenant le nom des entreprises. Seriez-vous d'accord sur cette dernière méthode, ou lui préféreriez-vous un registre?

**M. Desautels:** Monsieur le président, nous n'avons pas de préférence pour un registre ou pour la publication périodique ou trimestrielle suggérée par M. Lawlor. Je pense que la suggestion de M. Lawlor est excellente. Elle atteindrait le but que nous visions dans notre remarque. Il vaudrait la peine de poursuivre cette suggestion.

**M. Larrivée:** Est-ce que ce serait publié dans des publications spécialisées ou dans tous les hebdomadaires du pays?

**M. Desautels:** Je pense que le ministère des Finances a déjà un réseau d'information en place, auquel peut s'ajouter cette information dont tous les fiscalistes seraient immédiatement informés. M. Lawlor suggère qu'on aille plus loin, qu'on dépose cela à la Chambre tous les trois mois. C'est une autre suggestion qui rendrait cela encore plus officiel, plus public. Une diffusion trimestrielle à l'ensemble des contribuables serait assez facile à faire, parce qu'il y a des réseaux d'information qui sont assez bien établis.

**M. Larrivée:** Sans que cela entraîne des coûts extraordinaires.

**M. Desautels:** Exactement.

**Le président:** J'aimerais poursuivre là-dessus, si on me le permet.

Le ministère nous a indiqué qu'il n'aurait pas les ressources nécessaires pour répondre à la demande advenant que l'on publie les lettres d'intention par voie de communiqué de presse ou par un autre moyen. Vous venez de dire que, possiblement, les trois approches qu'on a étudiées, soit les lettres d'intention publiées dans un registre de la Chambre des communes, le dépôt par le ministre des Finances tous les trois mois, comme M. Larrivée l'a suggéré,

[Traduction]

**Mr. Larrivée:** You have referred to technical errors. Is it just a matter of errors? I had the impression that it was just the information in the legislation that is very complex and very difficult to understand. I did not see that as errors or mistakes in the legislative text.

**Mr. Desautels:** Our guests could provide more detailed information as to the purpose of these letters of comfort. Generally speaking, I believe these comfort letters express the government's intention to amend the Act in order to eliminate certain effects that the Act did not intend to produce. Some taxpayers may be adversely affected by a correct but overly technical interpretation of the Act, while all those who drafted the legislation agree that that result was not what they had intended.

In the main, comfort letters deal with technical problems and not with changes to tax policy. Their use is restricted, as I think it should be, to technical corrections.

**Mr. Larrivée:** The possibility of keeping a registry was mentioned. If I'm not mistaken, you seemed to agree with that possibility to a certain extent. This morning we proposed publication as a solution, not necessarily immediate publication; firms' names would, however, be withheld. Would you agree with the latter method, or would you prefer a registry?

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, we have no preference for a registry or for periodic or quarterly publication, as suggested by Mr. Lawlor. I think Mr. Lawlor's suggestion is excellent. It would allow us to attain the objective we referred to in our remarks. It would be worthwhile to follow up on that suggestion.

**Mr. Larrivée:** Would the information be published in specialized publications or in all Canadian weeklies?

**Mr. Desautels:** I believe the Department of Finance already has an information distribution network in place and could add this information to it and, thus, all tax experts would immediately be informed. Mr. Lawlor suggests that we go even further and that the information be tabled in the House every three months. That is another way of doing things that would make the process even more official, more public. A quarterly announcement to all taxpayers would be quite simple to arrange because of the existence of fairly well established information networks.

**Mr. Larrivée:** And such a measure would not be extraordinarily costly.

**Mr. Desautels:** Precisely.

**The Chairman:** I would like to follow up on that point, with your permission.

The department has indicated that it would not have the necessary resources to meet the demand should we make comfort letters public through press releases or by some other means. You have just said that, possibly, the three approaches we have examined, namely comfort letters to be published in a House of Commons registry, the tabling of such letters by the Minister of Finance on a quarterly basis, as suggested by Mr. Larrivée, and finally, press releases... I

[Text]

et enfin les communiqués de presse... Je pense que les communiqués de presse ont été mis de côté par le ministère parce que ce serait trop exigeant au niveau des ressources humaines. Apparemment, ils seraient inondés de demandes de toutes les firmes comptables.

Est-ce qu'on ne va pas un peu trop loin lorsqu'on dit que les communiqués seraient faciles à déposer ou à publier? Le registre semble aussi soulever des inquiétudes chez certains. Est-ce que la troisième suggestion, celle faite par M. Lawlor ce matin de demander au ministre des Finances de déposer tous les trois mois copie de ces lettres d'intention sans pour autant divulguer des noms spécifiques, ne vous semble pas plus appropriée, ou ai-je mal compris votre réponse à M. Larrivée?

• 0940

**M. Desautels:** Qu'on utilise l'approche du registre ou celle de la publication trimestrielle des lettres qui ont été émises, les coûts sont très peu élevés, selon moi. Ce n'est pas nécessairement un coût de publication ou de diffusion; c'est plutôt un coût d'épuration des lettres pour les rendre le plus neutres possible, pour ne pas divulguer les affaires personnelles d'un contribuable. Une fois que la lettre est émise en bonne et due forme, avec une certaine prudence, les coûts de diffusion d'une vingtaine de lettres par année ou de leur inscription dans un registre sont très peu élevés dans l'ensemble des choses. Donc, je ne pense pas que le coût soit un argument très, très important. Qu'on choisisse l'une ou l'autre des deux options, les coûts seraient très minimes.

**The Chairman:** Mr. Lawlor and Mr. Leslie, would you briefly explain to the committee what the intention is of asking for these letters of comfort? The Auditor General indicates that maybe a question that should be asked of you is why you ask for these letters. Is it only for a strict, narrow interpretation of the technical nature, or is it for something else? And how much money would be involved here? You say, Mr. Lawlor, there is no advantage in that. You said in your letter that rarely, if ever, these letters grant any advantage to the taxpayer receiving them. Why do you do it?

**Mr. Lawlor:** There obviously is an advantage in having a hardship relieved as well. Perhaps a brief example of one of only two or three I have ever been affiliated with would help.

One example arose in the context of our firm doing an audit of a company. It was discovered in that audit process that the company was offside with certain tax laws. They were not aware of that. Had we insisted on booking a tax provision in their financial statements, it would have had catastrophic effects on that young company.

There had been a leveraged buy-out of a company two years earlier. Canadian management in this case bought a company from formerly American ownership, a nice direction, but an irrelevant fact for this point. This company was

[Translation]

believe press releases have been ruled out by the Department because that solution would be too demanding from the human resources perspective. Apparently, they would be flooded with requests from all of the accounting firms.

Is it not going too far to say that information would be easy to table or to publish? The idea of a registry also seems to raise concerns in some quarters. This morning, Mr. Lawlor made a third suggestion, to ask the Minister of Finance to table copies of comfort letters every three months without divulging specific names; does that solution not seem more appropriate to you, or did I misunderstand your reply to Mr. Larrivée?

**Mr. Desautels:** Whether we choose the option of a registry or the quarterly publication of letters that have been sent, the cost would be minimal, in my opinion. The cost is not necessarily related to publication or distribution; rather, it is related to the editing of the letters so as to make them as neutral as possible in order not to disclose the personal situation of a taxpayer. Once the letter is duly issued, with a certain amount of care being taken, the overall cost of distributing some 20 letters per year or of entering them into a registry is relatively small. So I do not believe that cost is a very important factor. Whether we chose one option or the other, the cost would be minimal.

**Le président:** Je m'adresse à MM. Lawlor et Leslie. Pourriez-vous rapidement expliquer au comité quelles sont les raisons qui poussent les gens à demander ces lettres d'intention? Le vérificateur général laisse entendre que l'on devrait peut-être poser la question: pourquoi demandez-vous de telles lettres? S'agit-il seulement d'obtenir une interprétation d'une disposition très technique, ou bien y a-t-il d'autre chose? Par ailleurs, de quel ordre de grandeur seront les montants d'argent en cause? Vous dites, monsieur Lawlor, que ces lettres ne présentent aucun avantage. En effet, vous avez dit dans votre lettre que ces lettres n'accordent que très rarement le moindre avantage à leur destinataire. Pourquoi les envoie-t-on?

**M. Lawlor:** C'est évidemment avantageux quand cela permet aux destinataires de se sortir d'une situation délicate. Je n'ai connu que deux ou trois cas de ce genre et il serait peut-être utile que je vous donne un exemple.

Notre entreprise était chargée de faire la vérification d'une compagnie. Au cours de cette vérification, on a découvert que la compagnie ne respectait pas certaines lois fiscales. Les dirigeants de l'entreprise n'en étaient pas conscients. Si nous avions insisté pour que leur bilan financier en tienne compte, cela aurait pu porter un coup fatal à cette jeune compagnie.

L'entreprise avait été créée deux ans auparavant, lorsqu'on avait racheté une compagnie américaine avec de l'argent emprunté. En l'occurrence, ce sont des Canadiens qui avaient racheté une entreprise à des Américains, ce qui est



## [Texte]

financed by a group of banks, and indeed each of those banks became quite nominal shareholders, roughly 5%. The banks were also providing a substantial amount of the overall financing to the companies. The question arose, can the company deduct the interest on that "looks like normal business financing" to buy bricks and mortar? The answer was no, as we have in our laws a provision that if a company borrows money from anyone who is a 25% or greater shareholder, you cannot deduct the interest in certain circumstances. And that shareholder has to be a foreigner, a non-resident of Canada.

I think the intent of the law was to try to determine whether a shareholder was truly a 25% shareholder. In this case they were only five percenters. But each of those banks stood in a separate class of shares, and they were a 100% shareholder of an individual class, even though the rights of that class really only gave them truly an economic interest of 5%.

Technically they were offside with those rules, and the company was not going to be able to deduct interest on a major portion of its borrowing to buy the bricks and mortar on that LBO. The law was clear. Revenue Canada's hands were tied.

If we issued a qualified audit opinion, that company's retained earnings, which was only a few million, was going to switch to a significant deficit in the company. They would be offside with all of their borrowing requirements with two or three major bankers, and they could immediately have had their loans called. The only conceivable solution we could think of was to ask the Department of Finance if they would acknowledge that this was never the intent of the law, that we were after banks, or any other shareholder, that were at least a 25% shareholder in the company, not a five percenter. That is one example of where a comfort letter was issued, which simply stated that in the views of one official it would be their intention to recommend to the government that the law ultimately be amended along certain lines.

• 0945

Based upon that, Revenue Canada was willing not to reassess harshly, and we were willing to issue an audit opinion, at least for a period of time. If by the following year it had not been corrected, we may have had to do something more unattractive. That perhaps will give you a better understanding of what I believe comfort letters are used for.

**The Chairman:** There was a real advantage there, wasn't there, to that company?

**Mr. Lawlor:** There clearly was an advantage to that company. They could well have been put out of business if that had not been obtained.

**The Chairman:** Of course. Thank you.

## [Traduction]

intéressant et encourageant mais qui n'est pas pertinent. L'acquisition avait été financée par un groupe de banques, dont chacune est devenue actionnaire minoritaire, à hauteur d'environ 5 p. 100. Les banques en question fournissaient également la plus grande partie du financement nécessaire à la transaction. La question se posait de savoir si la compagnie pouvait déduire aux fins de l'impôt l'intérêt payé sur ce prêt qui ressemblait fort à ce qui se fait normalement dans le monde des affaires et qui était destiné à acheter des installations. La réponse à cette question était non, car l'une des dispositions de nos lois fiscales précise que lorsqu'une entreprise emprunte de l'argent à un actionnaire qui possède 25 p. 100 ou plus de l'entreprise, elle ne peut pas déduire l'intérêt sur ce prêt dans certains cas. Il faut en outre que l'actionnaire en question soit un étranger, quelqu'un qui n'habite pas au Canada.

Je crois que l'objet de la loi était de tenter de déterminer si un actionnaire possède vraiment 25 p. 100 de l'actif d'une entreprise. En l'occurrence, les actionnaires ne possédaient que 5 p. 100. Mais chacune de ces banques possédait des actions d'une catégorie distincte dont elles possédaient 100 p. 100, même si les droits conférés par cette catégorie d'actions ne représentaient finalement que 5 p. 100 dans l'ensemble.

Techniquement, la compagnie était en infraction de ces règles; elle ne pouvait pas déduire l'intérêt payé sur une partie importante de l'emprunt qu'elle avait contracté pour faire cette acquisition. La loi était claire. Revenu Canada n'avait pas le choix.

Si nous avons émis dans notre rapport une opinion de vérificateur avec réserve, les bénéfices non répartis de la compagnie, qui ne représentaient que quelques millions de dollars, auraient fait place à un important déficit. Les conditions d'emprunt n'auraient pu être respectées à l'égard de deux ou trois banques importantes, lesquelles auraient immédiatement réclamé le remboursement des ces prêts. La seule solution possible, à notre avis, était de demander au ministère des Finances de reconnaître que telle n'était pas l'intention du législateur, que l'on visait plutôt les banques ou autres actionnaires détenant au moins 25 p. 100 de l'actif d'une entreprise, et non pas un actionnaire minoritaire possédant 5 p. 100 seulement. Voilà un exemple d'une lettre d'intention affirmant simplement que, selon un fonctionnaire, on avait l'intention de recommander au gouvernement de modifier éventuellement la loi d'une certaine façon.

En se fondant là-dessus, Revenu Canada était disposé à ne pas faire une nouvelle cotisation trop sévère et à émettre une opinion de vérificateur, du moins pour une certaine période. Si rien n'est corrigé l'année suivante, peut-être faudra-t-il prendre des mesures plus sévères. Peut-être que vous comprenez maintenant mieux à quoi servent les lettres d'intention.

**Le président:** Cela représentait un avantage réel pour l'entreprise?

**M. Lawlor:** Très certainement. Si l'entreprise n'avait pas obtenu une telle lettre, elle aurait probablement dû fermer ses portes.

**Le président:** Bien entendu. Merci.

[Text]

**Mr. Nault (Kenora—Rainy River):** There seems to be a discussion about two things here. One is the comfort letters, and the other issue of course is what you were mentioning before, the private letter rulings. Can you explain the difference to us? I would be interested in knowing if your companies have ever asked for a private letter ruling on behalf of one of your clients, and what the going rate is for the department to give you a private ruling on a particular case. Is it an hourly rate, the same as an accounting firm would charge, or is it based on the importance of that particular ruling itself?

**The Chairman:** Mr. Lawlor, do you actually want to shelve that one?

**Mr. Lawlor:** David, I've been talking too much. You can take it.

**Mr. Leslie:** Revenue Canada does no value billing at this point in time. It's a standard rate per hour of I think \$90 at this point. It was \$65, I know.

In answer to your first question, I would expect almost every tax practitioner in the country would contemplate in some situations obtaining an advance ruling and probably would write to Revenue Canada and ask for it. It's a very common process. I don't know what the statistics are, but in Revenue Canada there are a large number of people in head office who deal with advance rulings. It's an effective process to deal with uncertainty in the law, because it provides absolute certainty.

Mr. Chairman, on the issue of certainty, the advantage in comfort letters and advance rulings is certainty of application.

**Mr. Nault:** I understand the interest of trying to have certainty, but I'm talking about something a little more interesting. When you have a very complicated situation with mergers and takeovers and you write to the department and get an advance ruling, to me it is very similar to insider trading. I'm talking about something much larger than just a small technical interest by a particular client, but something of a larger nature where you go and ask the supposed judge in our system to give a ruling on it in advance. Then you keep it private for a long period of time without the other people in the field having access to that information. I guess you could probably categorize them. Some are minor and some are major.

Mr. Chairman, I would be interested in knowing—I think other members would be, too—how many of these private letters a year from the department are classified as major. That makes a big difference for those who are also out there in the business world who are looking for this kind of information, which relates to the registry that this committee is studying.

**The Chairman:** Mr. Nault, I will just try to reply to your question. The private letter rulings and the technical interpretations were not part of our original search for an understanding of the comment made in the Auditor General's report regarding comfort letters. That was basically what the committee was addressing. Mr. Lawlor threw in here a new subject, which the Auditor General hasn't addressed officially. If he wants to address it today or later

[Translation]

**M. Nault (Kenora—Rainy River):** On semble discuter ici de deux choses différentes. Il y a d'une part les lettres d'intention, et d'autre part les interprétations techniques et les lettres particulières dont vous avez parlé plus tôt. Pouvez-vous nous expliquer la différence entre les deux? Je voudrais savoir si vos entreprises ont déjà demandé une interprétation particulière pour l'un de leurs clients en particulier, et combien le ministère demande pour donner une interprétation particulière dans un cas donné. Est-ce un tarif horaire comme un cabinet comptable ou est-ce que le tarif dépend de l'importance de l'interprétation elle-même?

**Le président:** Monsieur Lawlor, voulez-vous vraiment répondre à cette question?

**M. Lawlor:** David, je parle trop. Allez-y.

**M. Leslie:** Pour le moment, Revenu Canada ne facture pas d'après l'importance d'une interprétation. Le ministère facture un tarif horaire de 90\$. Il fut un temps où il était de 65\$.

Pour répondre à votre première question, je présume que presque tous les fiscalistes du Canada envisageront un jour ou l'autre d'obtenir une décision anticipée et écriront donc à Revenu Canada pour en demander une. C'est très courant. Je n'ai aucune idée des chiffres, mais je sais que beaucoup de fonctionnaires à l'administration centrale de Revenu Canada travaillent aux décisions anticipées. C'est un moyen efficace de préciser les zones grises de la loi.

Monsieur le président, quand on veut être certain de l'interprétation, les lettres d'intention et les décisions anticipées sont très avantageuses.

**M. Nault:** Je comprends l'intérêt d'être certain du sens de la loi, mais je vous parle de quelque chose d'un peu plus intéressant. Quand on a une situation très compliquée de fusions et de prises de contrôle, on écrit au ministère pour obtenir une décision anticipée. D'après moi, cela ressemble beaucoup à une transaction entre initiés. Je ne veux pas parler seulement des petits détails techniques qui peuvent intéresser un client en particulier, mais des interprétations de beaucoup plus grande envergure données lorsque l'on demande au présumé juge du système de se prononcer à l'avance. Cette décision, on la garde pour soi assez longtemps, sans que les autres intéressés soient au courant. Il serait sans doute possible de classer ces décisions selon leur importance.

Monsieur le président, je voudrais savoir—et je suis pas le seul—combien de ces décisions anticipées que rend chaque année le ministère sont jugées importantes. Cela fait une grande différence pour les autres gens d'affaires qui voudraient bien disposer d'un tel renseignement. Cela se rapporte expressément à la création d'un registre que nous étudions.

**Le président:** Monsieur Nault, je vais tenter de répondre à votre question. Ce que nous voulons chercher à comprendre, ce sont les commentaires que le vérificateur général a faits dans son rapport au sujet des lettres d'intention. Cela ne concerne absolument pas les décisions anticipées ou les interprétations particulières. Le comité s'intéresse aux lettres d'intention. M. Lawlor a abordé une toute nouvelle question dont le vérificateur général n'a pas



[Texte]

on, we would be more than pleased to listen to him and to hear what he has to say about it. I think it is an interesting subject matter, but that was not the intent or the purpose of this meeting this morning.

**Mr. Nault:** Mr. Chairman, I see that. One of the things that interests me is that the letters of comfort are very minimal, 20 or so a year, if that's correct. When you turn around and ask how many of these private letter rulings are going on per year, there probably is a larger number, which probably has had more impact on the business world and the public at large than the comfort letters.

• 0950

I'm debating in my own mind what the difference is between a comfort letter and a technical ruling of a hypothetical situation that might happen to you as a firm or your client down the road. You are getting a ruling from the same department that's going to rule on that issue once you've made your decision out there in the business world six months later or two months later. That is intriguing. And they're charging you, which is kind of interesting.

**The Chairman:** You're raising a very interesting point, but I don't know if the Auditor General wants to answer the question why he has over the years ignored these private letters or rulings and technical interpretations. Why have you limited your comments to letters of comfort, for example? Why haven't you addressed the question of the private letter rulings and technical interpretations? If you want to answer that you're free to do it, but you don't have to. Maybe Mr. Elkin would like to address that.

**Mr. Barry Elkin (Principal, Audit Operations Branch, Office of the Auditor General of Canada):** Mr. Chairman, this particular issue was dealt with because it emanated from the Department of Finance. We were looking at the Department of Finance's involvement in the administration of the Income Tax Act, with respect to the issue of the advance ruling process at Revenue Canada. As you're aware, we do audits continually in Revenue Canada, and at this point we have not done an audit of the advance ruling process as such. I believe in this year's coming report we're dealing with the notice of objection, the taxpayer appeal process, which is, I guess, outside of that issue. But at this point in time we have not reported on the operations of the advance ruling process.

**Mr. Nault:** I was interested in that, because of course in my own mind I classified them as being one and the same. I think even though a private company is paying \$90 an hour—that's pretty cheap considering what my accountant charges me. By the way, he happens to be my own brother, but he still charges me more than \$90 an hour.

[Traduction]

officiellement traité. S'il veut en discuter aujourd'hui on peut-être un peu plus tard, nous l'écouterons avec plaisir pour savoir ce qu'il a à dire là-dessus. Je trouve que c'est un sujet intéressant en soi, mais ce n'est pas là-dessus que doit porter notre séance de ce matin.

**M. Nault:** Monsieur le président, je comprends. Ce que je trouve intéressant, c'est qu'il y a très peu de lettres d'intention chaque année, une vingtaine tout au plus. Pourtant, un très grand nombre de décisions particulières sont rendues chaque année et ont sans doute beaucoup plus de conséquences sur le monde des affaires et sur le public en général que ces lettres d'intention.

Je me demande quelle différence cela peut faire pour une société ou un client, que de recevoir une lettre d'intention ou une décision technique à l'égard d'une situation qui peut ou non se présenter. On obtient une décision du même ministère qui en rendra à une autre lorsque toutes les décisions auront été prises deux ou six mois plus tard. Je trouve cela plutôt intrigant. Et, en plus, il y a des frais, ce que je trouve particulièrement intéressant.

**Le président:** Vous soulevez un point fort intéressant, mais je ne sais pas si le vérificateur général veut nous dire pourquoi il n'a jamais rien dit au sujet de ces lettres particulières ou de ces interprétations à caractère technique que l'on envoie. Pourquoi avez-vous toujours limité vos observations aux lettres d'intention, par exemple? Pourquoi n'avez-vous jamais examiné la question des lettres particulières et des interprétations techniques? Sentez-vous tout à fait libre de répondre à cette question. Monsieur Elkin, vous avez peut-être quelque chose à nous dire là-dessus.

**M. Barry Elkin (directeur principal, Direction générale des opérations de vérification, Bureau du vérificateur général du Canada):** Monsieur le président, nous avons commencé à examiner cette question particulière dans le contexte du ministère des Finances. Nous avons entrepris d'examiner la participation du ministère des Finances à l'application de la Loi de l'impôt sur le revenu, dans le contexte du processus des décisions anticipées en matière d'impôt qui seront prises par Revenu Canada. Comme vous le savez, nous faisons constamment des vérifications à Revenu Canada, et jusqu'à maintenant, nous n'avons fait aucune vérification du processus des décisions anticipées proprement dit. Dans notre rapport de cette année, je pense que nous allons traiter des avis d'opposition, du processus permettant aux contribuables d'en appeler d'une décision, mais je pense que cela n'a rien à voir avec cette question. Jusqu'à maintenant, toutefois, nous n'avons encore rien produit au sujet des activités dans le cadre du processus de décisions anticipées en matière d'impôts.

**M. Nault:** Si je m'intéressais à ce problème, c'est que pour moi, les deux méthodes semblaient être pareilles. Même si une société privée paie son comptable 90\$ l'heure—je trouve cela très peu comparativement à ce que mon comptable me demande. Soit dit en passant, mon comptable est mon frère, mais il me demande quand même davantage que 90\$ l'heure.

[Text]

I was interested in knowing how the Auditor General classifies them. With regard to the letters of comfort, is it all based on a relief of hardship, or is there a difference between letters of comfort? Are there different classifications of letters of comfort? As members of Parliament, we write quite regularly, wanting them to write off particular interest payments on people's income tax returns because they just can't afford to pay them. We classify that as relief of hardship. But in this case, are these letters of comfort dealing only with corporations?

**Mr. Lawlor:** I'm afraid I cannot respond to that. Of course, they are not public information. Based upon the very small number that I have seen, they were all relieving hardship, significant hardship.

**Mr. Leslie:** The Department of Finance, through the Minister of Finance and the House, ultimately sets tax policy, and Revenue Canada is responsible for the administration of that. The comfort letters are clarification of the policy of the Department of Finance and generally end with a statement "we will recommend a change." It may be hardship or it may be clarification for certainty purposes that these things are issued.

**Mr. Redway (Don Valley East):** Comfort letters are a very interesting subject. I wonder whether the President of the Treasury Board ever asked the Auditor General for a comfort letter in connection with MPs' pensions.

I was interested in your comments, one or the other of you or both, that you had been asking the department for some time to make comfort letters public. I was wondering how far back that went and whether either you yourselves, your firms, or any accounting or tax association body has ever formally made these requests to the department, how long that would have been going on, and what sort of responses you would have had on that.

• 0955

**Mr. Lawlor:** I will try to answer that, as I believe it was my remark you were referring to.

First, let me clarify: I have never asked, nor have I known of other bodies to ask, the Department of Finance to publish their comfort letters.

**Mr. Redway:** It was this committee's and the Auditor General's comments that provoked your statement, then.

**Mr. Lawlor:** That is correct. I had not thought of the issue prior to this.

My comment with respect of Revenue Canada's private letter rulings—Revenue Canada, let me clarify, have made significant efforts to publish a great deal of information about interpretation of the act. They do that in a variety of ways. But I was pointing the committee to one particular type of ruling, which is private. It is limited to specific fact patterns, and it's simply unknown as to how long it takes, if ever, for those relevant facts to be made public in a general interpretation bulletin they may publish.

[Translation]

Je voudrais bien savoir comment le vérificateur général classe ces lettres. Y a-t-il différents genres de lettres d'intention? S'agit-il toujours d'allègements fiscaux? En tant que député, nous intercédons régulièrement auprès de Revenu Canada pour qu'il libère certaines personnes qui n'ont pas les moyens de le payer, de l'intérêt qu'ils doivent au fisc. Pour nous, il s'agit d'un allègement fiscal à l'intention des nécessiteux. Mais, dans le cas qui nous occupe, ces lettres d'intention ne s'adressent-elles qu'aux sociétés?

**M. Lawlor:** Je crains bien de ne pas pouvoir répondre à cette question. Évidemment, ces lettres n'ont pas un caractère public. Mais, si j'en juge au petit nombre que j'ai vu, elles avaient toutes pour but d'accorder un allègement fiscal, souvent très important, pour les nécessiteux.

**M. Leslie:** Le ministère des Finances et la Chambre des communes établissent la politique fiscale par l'entremise du ministre des Finances, et Revenu Canada a la responsabilité de l'appliquer. Les lettres d'intention sont des précisions que l'on donne au sujet de la politique du ministère des Finances, qui se terminent généralement par les mots: «Nous recommanderons d'apporter une modification». Ces lettres servaient donc à accorder un allègement fiscal ou à apporter des éclaircissements au sujet de la politique fiscale.

**M. Redway (Don Valley-Est):** Les lettres d'intention sont un sujet fort intéressant. Je me demande si le président du Conseil du Trésor a jamais demandé au vérificateur général de lui émettre une telle lettre concernant les régimes de retraite des parlementaires.

J'ai trouvé particulièrement intéressant d'entendre l'un de vous dire que vous demandez déjà depuis un certain temps au ministère de rendre publiques les lettres d'intention. Je me demandais depuis combien de temps vous demandiez cela au ministère, et si vous-même, vos sociétés ou une association de comptables ou d'experts en matière fiscale en avait déjà fait officiellement la demande au ministère. Je me demandais depuis combien de temps vous le demandez, et quelles réponses vous avez reçues jusqu'à maintenant.

**M. Lawlor:** Je vais essayer de répondre à cette question puisque c'est à ma remarque que vous faites allusion, il me semble.

Premièrement, je dois préciser que je n'ai jamais demandé au ministère des Finances de publier ces lettres d'intention, et à ce que je sache, aucun autre organisme ne l'a demandé non plus.

**M. Redway:** Votre déclaration a donc été provoquée par les observations du comité et du vérificateur général.

**M. Lawlor:** C'est exact. Je n'y avais pas songé auparavant.

Quant à mon observation sur les lettres particulières de Revenu Canada... Permettez-moi de préciser que Revenu Canada a fait des efforts considérables pour publier beaucoup d'information sur l'interprétation de la loi, de diverses façons. Mais je voulais au Comité d'un type d'interprétation précis, à savoir les interprétations relatives aux cas particuliers. Ces interprétations se limitent à certains faits bien précis, et nous ne savons tout simplement pas combien de temps il faut pour que les faits pertinents soient rendus publics, si jamais ils le sont, dans un bulletin d'interprétation publié par le ministère.



[Texte]

I think there have been formal requests to Revenue Canada for several years to find a way they could maintain their obligations under privacy requirements but still release the technical content of advice given in all rulings they give to anybody. I think you will find those recommendations coming from the joint tax committee of the Canadian Bar Association and the Canadian Institute of Chartered Accountants, on more than one occasion.

**Mr. Redway:** What sort of response did you receive from the government to those recommendations?

**Mr. Lawlor:** A constructive response, pointing out that they publish a great deal of information and that they will try, any time they believe a specific ruling for a specific taxpayer is of general interest, to put it into one of their published interpretation bulletins, as soon as it is feasible.

But I would suggest to you that there is a significantly larger number of people who would like to see more quickly their private letter rulings than are asking to see Department of Finance comfort letters.

**Mr. Redway:** Every one of these things would have an impact on tax planning and how people would arrange their affairs.

**Mr. Lawlor:** I think I emphasized that earlier. Revenue Canada's private letter rulings are certainly not geared just to relieve hardship; people can be involved in sophisticated, legitimate planning. But there are lots of uncertainties in the law, and having a private letter ruling confirming that certain potential problems do not exist is often of vital importance.

**Mr. Redway:** The example you gave caused me to turn over a few other thoughts in my mind. If that kind of an example of the comfort letter situation is a typical one, then what you're really doing is withholding information from the public by way of your own auditing certificate. At the end of a year you're saying that everything is okay to the general public and to the shareholders and to the creditors and what have you on the strength of the comfort letter. In effect, you're saying that they are promising to correct the situation with legislation. So if in fact the legislation isn't forthcoming after a year, does that mean you suddenly change your opinion and you go back and say, by the way we had this comfort letter, which we didn't tell you about, and we're now revealing this a year later, as they didn't follow through on their side of the bargain? Is that how you would handle this situation? Or would you just say, we suddenly discovered they are now offside? Or would you wait two years, or three years, or five years? What happens in this sort of situation?

**Mr. Lawlor:** I naturally would defer to my accounting and auditing gurus in the firm to address that difficult issue, and fortunately we never had to do that.

**Mr. Redway:** The government always came through for you, did they?

[Traduction]

Je pense qu'on a demandé officiellement depuis plusieurs années à Revenu Canada de trouver un moyen de rendre publics les aspects techniques des interprétations fournies aux contribuables, tout en respectant ces obligations en vertu de la Loi sur la protection de la vie privée. Notamment, le comité conjoint de la fiscalité, qui regroupait des membres de l'Association du Barreau canadien et de l'Institut canadien des comptables agréés, a fait des recommandations en ce sens à plus d'une reprise.

**M. Redway:** Comment le gouvernement a-t-il répondu à ces recommandations?

**M. Lawlor:** De façon constructive, en soulignant qu'il publie beaucoup d'information et qu'il va essayer, chaque fois qu'il estime qu'une décision applicable à un contribuable en particulier peut être d'intérêt général, d'en rendre compte dans un de ses bulletins d'interprétation, publié, dès que possible.

Mais à mon avis, il y a beaucoup plus de gens qui aimeraient recevoir plus rapidement une lettre particulière donnant une interprétation fiscale que de gens qui demandent à prendre connaissance des lettres d'intention du ministère des Finances.

**M. Redway:** Toutes ces choses ont des conséquences sur la planification fiscale et sur la façon dont les gens organisent leurs affaires.

**M. Lawlor:** Je pense l'avoir déjà souligné. Les décisions particulières de Revenu Canada ne visent certainement pas seulement à corriger certaines situations difficiles; les gens peuvent faire une planification complexe tout à fait légitime. Mais la loi comporte bien des incertitudes, et il est souvent essentiel de disposer d'une décision particulière confirmant que certains problèmes potentiels n'existent pas.

**M. Redway:** L'exemple que vous nous avez donné m'a fait réfléchir à quelques autres questions. Si cet exemple est typique de ce qui se passe dans le cas des lettres d'intention, vous privez en fait le public de cette information en émettant votre propre certificat de vérification. A la fin de l'année, vous dites au grand public, aux actionnaires et aux créanciers que tout va bien, en vous fondant sur la lettre d'intention. En fait, ce que vous dites, c'est que vous promettez de corriger la situation par voie législative. Donc, si les mesures législatives annoncées ne sont pas adoptées effectivement après un an, est-ce que cela signifie que vous changez d'avis tout à coup et que vous dites: «En passant, nous avons reçu une lettre d'intention dont nous ne vous avons pas parlé, mais que nous vous révélons maintenant, un an plus tard, puisque le gouvernement n'a pas respecté sa part du marché.» Est-ce de cette façon que vous agiriez dans une situation de ce genre? Ou diriez-vous simplement que vous avez tout à coup découvert un problème? Ou encore entendriez-vous deux ans, trois ans ou cinq ans? Qu'est-ce qui se passe dans les cas de ce genre?

**M. Lawlor:** Je demanderais naturellement à mes grands maîtres de la comptabilité et de la vérification, dans l'entreprise, de se pencher sur cette question difficile. Heureusement, nous n'avons jamais eu à le faire.

**M. Redway:** Le gouvernement a toujours tenu ses promesses?

[Text]

**Mr. Lawlor:** Let me simply say that in that particular situation we communicated the facts to every shareholder of the company.

**Mr. Redway:** You sent them a copy of the comfort letter, is that what you mean?

**Mr. Lawlor:** We sent them a description of the problem and at least confirmation that a comfort letter had been obtained.

• 1000

**Mr. Redway:** It wasn't a public company then in which the shares were traded?

**Mr. Lawlor:** It was not a public company, but there certainly were a variety of significant shareholders involved.

**Mr. Redway:** There must be instances when you have comfort letters in a public company. How do you treat it then?

**Mr. Lawlor:** You have me on an interesting train of thought here, but I suppose one answer that was contemplated—

**Mr. Redway:** I must say, you guys aren't on trial here—

**Mr. Lawlor:** Before an unqualified audit opinion can be issued, you would request that the board of directors make a suitable communication with all shareholders of the company. That, of course, in a truly public company may not adequately protect future shareholders that come into the company, but you can appreciate these are difficult situations. In this case the role of an auditor was putting great pressure on a company to solve a tax problem it could not solve.

**Mr. Redway:** Auditors have had their problems from time to time lately. This is maybe another potential one. Mr. Desautels, you have some thoughts?

**Mr. Desautels:** I just wanted to add that you should all recognize that the comfort letter is not binding.

**Mr. Redway:** No, exactly.

**Mr. Desautels:** In French we call it *lettre d'intention* letter of intent. It could be worth a lot of money to a particular taxpayer, but it doesn't bind the government.

**Mr. Redway:** That's what I was indicating. Maybe they come through every time in the next year, but maybe they don't for one reason or another. An election might be called in the middle of some legislation that was introduced and suddenly died on the order paper. How long did it take in 1984 to get all that tax legislation cleared up? It wasn't until about 1986 or something. What would happen in that sort of an instance with a comfort letter hanging out there? Would you assure yourself that in a couple of years the government would look after things and you would continue to string us all along?

[Translation]

**M. Lawlor:** Je dirai simplement que, quand cela s'est produit, nous avons communiqué les faits à tous les actionnaires de la compagnie.

**M. Redway:** Vous voulez dire que vous leur avez envoyé une copie de la lettre d'intention?

**M. Lawlor:** Nous leur avons envoyé une description du problème, en confirmant au moins que nous avons obtenu une lettre d'intention.

**M. Redway:** Ce n'était donc pas une compagnie publique dont les actions étaient négociées?

**M. Lawlor:** Ce n'était pas une compagnie publique, mais plusieurs actionnaires importants étaient en cause.

**M. Redway:** Il doit arriver qu'on envoie des lettres d'intention dans le cas de compagnies publiques. Comment procédez-vous dans ces cas?

**M. Lawlor:** Vous me faites réfléchir à une notion très intéressante, mais je suppose que. . .

**M. Redway:** Je dois dire qu'aucun d'entre vous n'est sur la sellette. . .

**M. Lawlor:** Avant qu'une opinion de vérification sans réserve ne soit produite, il faut demander au conseil d'administration de communiquer avec tous les actionnaires de la compagnie. Évidemment, dans le cas d'une compagnie véritablement publique, cela pourrait ne pas protéger suffisamment les futurs actionnaires de la compagnie, mais vous comprenez que ce genre de situation présente des difficultés. Dans ce cas-là, il appartenait au vérificateur d'insister lourdement pour que la compagnie résolve le problème fiscal qui s'avérerait si insoluble.

**M. Redway:** Les vérificateurs ont eu des problèmes à plusieurs reprises récemment. Cette situation va peut-être devenir également un problème. Monsieur Desautels, vous avez des observations?

**M. Desautels:** J'allais ajouter que les lettres d'intention n'ont rien d'obligatoire, il est important de le noter.

**M. Redway:** Non, précisément.

**M. Desautels:** En français on les appelle «lettres d'intention». Pour certains contribuables, elles peuvent représenter des sommes considérables, mais elles n'ont rien d'obligatoire pour le gouvernement.

**M. Redway:** C'est ce que j'expliquais. Il se pourrait qu'au cours de l'année elles soient toutes respectées, mais il se pourrait aussi, pour diverses raisons, qu'elles ne le soient pas. Des élections pourraient être annoncées alors qu'on n'a pas terminé l'étude d'un projet de loi et il pourrait être abandonné. En 1984, combien de temps a-t-il fallu pour en terminer avec toutes ces lois fiscales? Il a fallu attendre quelque chose comme 1986. Lorsqu'une lettre d'intention a été envoyée, que se passe-t-il dans ce genre de situation? Pouvez-vous être certain qu'après un an ou deux le gouvernement s'occupera de l'affaire, ce qui vous permettrait de continuer à nous mener par le bout du nez dans l'intervalle?



[Texte]

**Mr. Lawlor:** I simply do not know how our firm or any other firm would react to a prolonged waiting period. There could be circumstances in which they simply couldn't go beyond a certain waiting period.

**The Chairman:** If those letters of comfort are published regularly, every three months as per your request, or a register is made public when they are given, isn't there a danger here, since it was only a recommendation to the governmental authorities rather than a decision or a commitment to something? If we make them public, is that not giving it the *imprimatur*, the kind of authority by the Department of Finance that this is the way they going to go? Isn't there a danger that you may be led down the path here onto a dangerous, slidy type of issue?

**Mr. Lawlor:** I hope not. I would think that once the department published them in any form, it would increase the level of certainty a little bit, and that in fact the government would ultimately follow through.

Let me repeat a concern in my opening statement. It would be regrettable if any mandatory form of publication caused the Department of Finance to curtail the activity. My concern would be that forcing them to go through more formal channels of approval is tantamount to almost seeking the government's approval itself. I can see many officials concluding that we cannot proceed; we simply will not be able to issue the comfort letter at this point in time.

**Mr. Redway:** You will recall that on Tuesday we had the Secretary of State before us saying that for years they have been making recommendations to various governments about changes in the law, which their political masters did not follow through on. So there is a parallel there.

**Mr. Leslie:** Mr. Chairman, I just wanted to add that the subject of the comfort letters is generally highly technical and does not reflect a change in government policy. I think taxpayers can proceed with a fair amount of certainty that, regardless of an election and a change of government and that sort of thing, the technical deficiency would be enacted by any House.

• 1005

**The Chairman:** Is it as clear as that, or does it require a modification to the law?

**Mr. Leslie:** Oh, it does, absolutely.

**The Chairman:** If it requires modification to the law, then it has to be a parliamentary decision.

**Mr. Leslie:** I understand that, Mr. Chairman. I'm just saying that it's so highly technical that, without a change in government policy, it would be something that the House would not spend its time dealing with, I would have thought.

**The Chairman:** You would have thought.

**Mr. Leslie:** I would have thought.

**The Chairman:** I hope you don't get a headache from that thought.

[Traduction]

**M. Lawlor:** S'il y avait une très longue période d'attente, je ne sais pas comment notre firme ou n'importe quelle firme réagirait. Dans certaines circonstances, il est possible qu'on ne puisse plus se payer le luxe d'attendre.

**Le président:** Si ces lettres d'intention sont publiées régulièrement, tous les trois mois comme vous le souhaitez, ou si un registre est publié lorsqu'elles sont envoyées, est-ce que ce n'est pas un peu dangereux puisqu'il s'agit uniquement d'une recommandation aux autorités gouvernementales et non pas d'une décision ou d'un engagement? Si nous les publions, est-ce que ça ne leur donne pas l'*imprimatur*, une sorte d'autorisation de la part du ministère des Finances? Est-ce qu'on ne s'engage pas ainsi dans un terrain dangereux?

**M. Lawlor:** J'espère que non. Une fois que le ministère a publié ces lettres sous quelque forme que ce soit, j'espère que cela précise un peu les choses, et que le gouvernement respectera ses indications.

Permettez-moi de vous répéter une chose que j'ai dite dans ma déclaration d'ouverture. Il serait très regrettable de forcer le ministère des Finances à limiter ce type d'activités à cause d'un système de publication obligatoire. En obligeant le ministère à observer des démarches d'approbation plus rigides, on force pratiquement le gouvernement à donner son approbation. Beaucoup de fonctionnaires risquent d'hésiter, de refuser d'émettre des lettres d'intention dans de telles conditions.

**M. Redway:** Vous vous souviendrez que mardi dernier nous avons reçu le secrétaire d'État qui nous a dit qu'on avait demandé à plusieurs gouvernements successifs de changer la loi mais que les maîtres politiques n'avaient jamais jugé bon de le faire. Une comparaison s'impose donc.

**M. Leslie:** Monsieur le président, d'une façon générale, le sujet des lettres d'intention est hautement technique et ne traduit pas un changement de la politique gouvernementale. Je crois que les contribuables peuvent être à peu près certains, malgré les élections et les changements de gouvernement éventuels, que le Parlement, quel que soit le parti au pouvoir, édicterait des modifications pour combler les lacunes techniques.

**Le président:** Les choses sont-elles aussi claires, ou faut-il modifier la loi?

**M. Leslie:** Il le faut, absolument.

**Le président:** Si la loi doit être amendée, cela doit relever d'une décision parlementaire.

**M. Leslie:** Je comprends cela, monsieur le président. Mais comme il s'agit de détails extrêmement technique, j'aurais cru que, sans modification de la politique gouvernementale, la Chambre n'aurait pas passé son temps à examiner ce genre de choses; c'est ce que j'aurais pensé.

**Le président:** C'est ce que vous auriez pensé.

**M. Leslie:** C'est ce que j'aurais pensé.

**Le président:** J'espère que ce genre de pensée ne vous donnera pas de maux de tête.

[Text]

Mr. Leslie: I know.

**M. Bellemare (Carleton—Gloucester):** J'ai trouvé que les propos de M. Redway étaient des plus intéressants. C'était sûrement un bon jeu intellectuel ou un agenda privé, mais cela m'a stimulé. Cependant, cela a provoqué un débat. Il y a deux points qui doivent absolument être éclaircis immédiatement.

Le vérificateur général a dit que ces lettres d'intention n'étaient pas un engagement certain envers le contribuable, qui est probablement une compagnie ou une industrie quelconque. Est-ce que j'ai bien compris? Si ce n'est pas un engagement, monsieur le vérificateur général, n'êtes-vous pas d'avis que ces lettres d'intention ne sont pas fiables et peuvent entraîner des ennuis ou peut-être même la catastrophe pour le contribuable, ou si c'est seulement du peut-être?

**M. Desautels:** Les lettres d'intention sont exactement ce que le terme dit: une intention de la part du ministère des Finances de recommander un amendement à une loi. Donc, la décision finale de modifier la loi est clairement une décision du Parlement. Pour une raison quelconque, le Parlement peut décider de ne pas apporter un tel amendement à la loi. Certains disent que c'est peu probable, mais c'est quand même une possibilité. C'est pour cela que le ministère, quand il donne une lettre d'intention, choisit ses mots très clairement.

J'en ai ici une en anglais qui dit:

We will be recommending that such an amendment be introduced at the next opportunity.

Cela vous donne une idée de ces lettres.

**M. Bellemare:** Donc, le contribuable est prévenu que la loi doit être modifiée. Ce n'est pas une interprétation d'une disposition obscure de la loi. C'est un point qui devrait être précisé dans le libellé de la loi.

**M. Desautels:** Dans le deuxième cas dont vous parlez, c'est une interprétation technique qui est fournie par le ministère du Revenu national en fonction de ce que dit la loi. C'est l'autre dimension du problème que M. Lawlor a soulevée dans son intervention.

**M. Bellemare:** Est-ce qu'on ne devrait pas dire aux gens de langue anglaise de remplacer le mot *comfort* par un autre terme? Ce n'est pas du tout du *comfort*. On devrait dire, comme en français, *a letter of intent* au lieu de dire que tout ira bien dans le meilleur des mondes.

**M. Desautels:** Si la lettre d'intention donne un certain confort, c'est ce que le contribuable recherche.

**M. Bellemare:** Je crois qu'on fait une erreur dans cette réunion-ci, et vous me corrigerez si j'ai tort, monsieur le vérificateur général. Il semble que la discussion tourne autour du fait que c'est le ministère du Revenu national qui envoie la lettre d'intention. J'ai toujours eu l'impression que c'était le ministère des Finances qui envoyait la lettre d'intention, à la demande ou à la recommandation du ministère du Revenu national.

[Translation]

M. Leslie: Je l'espère.

**Mr. Bellemare (Carleton—Gloucester):** I found Mr. Redway's statements most interesting. It was certainly a good intellectual game, perhaps a private agenda, but in any case, I found it stimulating. His comments did however provoke a debate. Two points must absolutely be cleared up immediately.

The Auditor General has stated that these comfort letters do not constitute an absolute commitment to the taxpayer, who is probably, in this case, a company or an industry. Did I understand correctly? If these letters do not constitute a commitment, Mr. Auditor General, do you not think that they are not to be trusted and could cause problems for taxpayers and perhaps even create catastrophic difficulties if the information they contain is not definite.

**Mr. Desautels:** The comfort letters are exactly what they seem; the Department of Finance issues them when it intends to recommend amending an act. Thus, the final decision to amend the act is clearly a decision to be taken by Parliament. Parliament may, for some reason, decide against amending the act in that way. Some say that that is improbable, but it remains a possibility. That is why the Department, when it issues a comfort letter, chooses its words very carefully.

I have one here in English which says:

We will be recommending that such an amendment be introduced at the next opportunity

(Nous allons recommander qu'une telle modification soit présentée à la première occasion).

That gives you some idea of the content of those letters.

**Mr. Bellemare:** So, the tax payer is advised that the act is to be amended. That is not an interpretation of some obscure provision of the act. Some point in the wording of the act is to be made clearer.

**Mr. Desautels:** In the second case you refer to, a technical interpretation is provided by the Department of National Revenue in light of what the law says. That is the other dimension of the problem, which Mr. Lawlor raised in his comments.

**Mr. Bellemare:** Should we not ask that the word "comfort" be replaced by another term in English? There is no "comfort" involved here whatsoever. Rather than intimating that everything will turn out for the best in the best of all possible worlds, the English should use the expression used in French "letter of intent".

**Mr. Desautels:** If the letter of intent provides a certain comfort, that is what the taxpayer is seeking.

**Mr. Bellemare:** The Auditor General will please correct me if I am mistaken, but I believe we are making a mistake in our discussion here. Our discussion seems to hinge on the fact that the Department of National Revenue sends the comfort letter. I have always been under the impression that it was the Department of Finance that issued the comfort letter at the request or on the recommendation of the Department of National Revenue.



[Texte]

**M. Desautels:** C'est le ministère des Finances qui donne les lettres d'intention, et c'est le ministère du Revenu national qui donne les interprétations techniques. Telle est la distinction entre les deux.

• 1010

**M. Bellemare:** Très bien, mais depuis quelques minutes, on parle de lettres d'intention du ministère. . .

**M. Desautels:** Des Finances.

**M. Bellemare:** . . . du Revenu national. J'ai entendu le mot «Revenu». Il faut qu'il soit clair que c'est le ministère des Finances exclusivement qui donne les lettres d'intention.

**M. Desautels:** C'est cela.

**Mr. Bellemare:** Mr. Lawlor, you mentioned a case where there could be a lot of grief, perhaps even catastrophe. Could we have it the other way around? Let us say that a business enterprise, whether it is a company or a small organization, wants to acquire or sell part of or all of a company and their accountants suggest that the law is unclear. They could do something or they could not do something, or something could occur or could not occur, but the law is unclear as far as they are concerned. After calling both of your companies and still being a bit in the dark, these comfort letters—do they say this is more than an interpretation? It is a letter of intent *à la française*, comfort *en anglais*. Are there cases like that?

**Mr. Lawlor:** I believe what you are asking me is whether in situations where a corporation is planning a certain transaction and they are uncertain of the law, can they go and seek a comfort letter? In a case like that, typically they would not be approaching the Department of Finance, but rather they'd be going to Revenue Canada for a private letter ruling. They would set out names of companies, all relevant facts, the background, the history, why they are doing the transaction, and ask the department to confirm their interpretation of the law. The taxpayer provides that interpretation of the law and arguments as to why they believe that is correct and asks Revenue Canada to confirm that, if they can.

Those private letter rulings are paid for, they are private, and they are binding. They are not legally binding, but by long tradition Revenue Canada has never reneged on a private letter ruling that they have granted. For all practical purposes, they are binding.

**Mr. Bellemare:** Do they relate ever, in your experience or Mr. Leslie's experience, to probable changes in the law as opposed to interpretation of nuances in the law?

**Mr. Lawlor:** They would involve interpretations of existing law.

**Mr. Bellemare:** Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Lawlor. Does anyone else want to ask questions? Jack?

**Mr. Whittaker:** I would like a couple of points of clarification. If I understand you correctly, Mr. Leslie, you said that they have never reneged on a ruling in a comfort letter?

[Traduction]

**Mr. Desautels:** The Department of Finance issues comfort letters and the Department of National Revenue provides technical interpretations. That is the difference between the two.

**Mr. Bellemare:** Very well, but over the last few minutes we have been talking about comfort letters from the Department of. . .

**Mr. Desautels:** Finance.

**Mr. Bellemare:** . . . National Revenue. I have heard the word "Revenue". We must make it clear that only the Department of Finance is writing comfort letters.

**Mr. Desautels:** That is correct.

**M. Bellemare:** M. Lawlor, vous avez parlé d'un cas où il pourrait y avoir des dommages graves, voire une catastrophe. Le contraire peut-il être vrai? Imaginons qu'une entreprise, une petite société ou une grande, veut acquérir ou vendre une partie de l'entreprise ou toute l'entreprise et que son comptable affirme que la loi n'est pas claire dans son cas. Elle peut agir ou non, mais la loi n'est pas claire en ce qui la touche. Après avoir communiqué avec les deux entreprises, comme la situation n'est pas plus claire, ces lettres d'intention. . . est-ce là plus qu'une interprétation? C'est une lettre d'intention, en français, une lettre de confort, en anglais. Y a-t-il des cas comme celui-là?

**M. Lawlor:** Vous me demandez si, lorsqu'une entreprise planifie une certaine opération mais n'est pas certaine de ce qu'en dit la loi, elle peut demander une lettre d'intention? Dans un cas pareil, la demande ne serait pas adressée au ministère des Finances mais à Revenu Canada, à qui on demanderait une décision pour ce cas particulier. Dans la demande, on préciserait le nom des entreprises, tous les faits pertinents, le contexte, les antécédents, les raisons de la transaction et on demanderait au ministère de confirmer l'interprétation qui est faite de la loi. Le contribuable fournit une interprétation de la loi, des arguments la justifiant et demande à Revenu Canada de confirmer cette interprétation, si possible.

Il faut payer pour obtenir ces décisions qui se rapportent à un cas particulier et qui sont exécutoires. Elles ne sont pas juridiquement exécutoires mais traditionnellement, Revenu Canada ne revient jamais sur une décision prise dans un cas particulier. En pratique, cette décision est donc exécutoire.

**M. Bellemare:** Ces lettres portent-elles, d'après votre expérience ou celle de M. Leslie, sur des changements probables à la loi plutôt que sur une interprétation des détails de la loi?

**M. Lawlor:** Elles portent sur des interprétations d'une loi actuelle.

**M. Bellemare:** Merci.

**Le président:** Merci, monsieur Lawlor. Y a-t-il d'autres questions? Jack?

**M. Whittaker:** J'aimerais quelques éclaircissements. Si j'ai bien compris, monsieur Leslie, le ministère n'est jamais revenu sur une décision rendue dans une lettre d'intention?

[Text]

**Mr. Leslie:** Mr. Whittaker, I said that the issue of comfort letters is so technical that the probability of its not being passed by Parliament, I would have thought, is low.

**Mr. Whittaker:** Perhaps you can assist me. How long is it from the point of sending out the comfort letter until the law is passed?

**Mr. Leslie:** I've never tracked it actually. Bill, in your situation with capitalization maybe you have tracked it.

**Mr. Lawlor:** It was roughly eight months to twelve months' time.

**Mr. Whittaker:** Was that from the time the comfort letter was issued until it was actually passed into law?

**Mr. Lawlor:** No. It was from the time the comfort letter was issued until the time it came out in the form of published proposed legislation. It may have taken another several months for Parliament to pass that law.

**Mr. Whittaker:** Perhaps the Auditor General can assist us in that, or Mr. Elkin. Has there been a tracking in your audits of comfort letters, on the length of time it takes, from the time that the comfort letter is done...? The corporation is in fact using the comfort letter as if it were law. How long does it take before it is in fact put to Parliament and changed?

• 1015

**Mr. Elkin:** Mr. Chairman, we didn't track them, but it is my understanding that the Department of Finance tries to deal with them in the next technical amendment bill. There could be a delay until the next technical amendment bill is presented to Parliament. That's what they attempt to do, as I understand it, but we didn't specifically track how long it took a particular comfort letter to get through into legislation.

**Mr. Whittaker:** In fact, corporations or taxpayers are dealing with the comfort letters from the time they are issued as if they are laws. Is that not correct?

**Mr. Elkin:** They are using them for comfort, yes.

**The Chairman:** Do they table them at the same time as they table the law amendment?

**Mr. Elkin:** Comfort letters, to my knowledge, are not tabled. They would end up in a technical bill, which would have the Department of Finance's regular comments on the changes.

**The Chairman:** Mr. Elkin, somebody said that only 20 letters of comfort were issued.

**Mr. Elkin:** Yes.

**The Chairman:** How many requests for letters of comfort were made? Was it 2,000, 3,000? In your experience, is it an occurrence that happens quite a bit in the auditing domain, or is it just that we had 20 requests and we got 20 letters?

**Mr. Leslie:** Relative to approaching Revenue Canada on the issue, I would also say that one wouldn't want a letter unless it did provide comfort, so that there might be requests—

[Translation]

**M. Leslie:** Monsieur Whittaker, j'ai dit que la teneur des lettres d'intention est si technique qu'il est peu probable que le Parlement ne l'adopte pas.

**M. Whittaker:** Vous pourriez peut-être m'aider. Combien de temps s'écoule-t-il entre l'envoi de la lettre d'intention et l'adoption de la disposition législative?

**M. Leslie:** Je n'ai jamais vérifié. Bill, comme vous vous occupez d'immobilisation, vous avez peut-être eu à le faire.

**M. Lawlor:** Cela prenait entre huit et 12 mois.

**M. Whittaker:** Entre l'émission de la lettre d'intention et l'adoption de la disposition en question?

**M. Lawlor:** Non. Entre l'émission de la lettre d'intention et le dépôt du projet de loi qui la comprend. Il peut y avoir ensuite quelques mois avant l'adoption par le Parlement.

**M. Whittaker:** Le vérificateur général ou M. Elkin pourraient peut-être nous aider. Dans vos vérifications, avez-vous suivi ces lettres d'intention? Savez-vous combien de temps s'écoule entre la préparation de cette lettre...? L'entreprise utilise donc la lettre d'intention comme si elle avait force de loi. Il faut combien de temps avant qu'elle soit présentée au Parlement et que la loi soit modifiée?

**M. Elkin:** Monsieur le président, nous n'avons pas fait cette évaluation mais si je ne m'abuse, le ministère des Finances les présente habituellement dans le prochain amendement de forme. Il peut donc y avoir un certain temps avant le dépôt du projet de loi d'amendements de forme au Parlement. Si j'ai bien compris, c'est ce que le ministère tente de faire. Mais nous n'avons pas évalué exactement combien de temps il fallait pour qu'une lettre d'intention donnée devienne loi.

**M. Whittaker:** En fait, les entreprises et les contribuables peuvent se servir des lettres d'intention à partir de leur émission, comme si elles avaient force de loi, non?

**M. Elkin:** Grâce à elles, les entreprises ont en effet l'esprit tranquille.

**Le président:** Les lettres sont-elles déposées en même temps que les modifications à la loi?

**M. Elkin:** Que je sache, les lettres d'intention ne sont pas déposées. Elles se retrouvent dans un projet de loi visant une modification de forme, avec les commentaires habituels du ministère des Finances au sujet des changements.

**Le président:** Monsieur Elkin, quelqu'un a dit que seulement 20 lettres d'intentions ont été émises.

**M. Elkin:** Oui.

**Le président:** Combien de demandes de lettres d'intention ont été faites? Deux mille, trois mille? D'après votre expérience, cela se produit-il souvent dans le cadre des vérifications ou y a-t-il eu 20 lettres parce qu'il n'y a eu que 20 demandes?

**M. Leslie:** Pour ce qui est des demandes faites à Revenu Canada, je dirais que personne ne veut de lettres à moins qu'elles leur donnent vraiment l'assurance voulue. Il pourrait donc y avoir des demandes...



[Texte]

**The Chairman:** You want to know the answer to the question before you ask the question.

**Mr. Leslie:** Sort of. Right.

**The Chairman:** Mr. Redway, maybe you would like to follow.

**Mr. Redway:** I just have a couple of common questions, I suppose, Mr. Chairman, one leading from Mr. Bellemare's comment about the name of the letter. It seems to me that the comfort aspect of it is comfort for the auditors. That's where the name comes from. It gives them comfort in giving a clear opinion.

**The Chairman:** That's right.

**Mr. Redway:** Apropos your comments about the speed with which these comfort letters get translated into law and whether any reasonable government or, alternatively, any reasonable House of Commons or Parliament might turn it down, the thought again crossed my mind that recently we had some changes in the capital gains legislation, I believe, relating to old family trusts that were set up. Is anybody aware whether there were any comfort letters issued in that case? That's an area, for instance, in which perhaps a "reasonable Parliament" might not quite have seen eye to eye with—

**The Chairman:** Reasonable? Huge amounts of money and you know it.

**Mr. Redway:** I'm just indicating, Mr. Chairman, that if that was another situation in which a comfort letter was issued... You can't always count on the fact of this reasonableness of Parliament in seeing through the legislation to the end, although in that case you could. I suspect there might be circumstances in which that might not have occurred. Would you like to comment on that?

**The Chairman:** You don't have to.

**Mr. Redway:** We'll just let that hang in the air and twist slowly in the wind. Thank you.

**Mme Bertrand (Brome—Missisquoi):** Monsieur le président, je m'excuse de mon retard. On a peut-être déjà répondu à ma question.

Dans son rapport, le vérificateur général, après avoir indiqué que 20 lettres d'intention ont été envoyées, dit:

Nous craignons également que cette pratique ne favorise certains contribuables.

Pourquoi 20 lettres, et non pas 19 ou 21? Peut-être que 20 lettres ont été envoyées, mais il y a peut-être un 21<sup>e</sup> contribuable qui aurait aimé recevoir cette lettre d'intention. Qui a décidé que seulement 20 lettres d'intention seraient envoyées en 1990-1991? Pourquoi pas 21 ou 22?

**M. Desautels:** Madame Bertrand, c'est le ministère des Finances qui décide qu'il est d'accord sur les arguments mis de l'avant par un contribuable. Pendant l'année en question, ils en ont sans doute rejeté quelques-uns. En fin de compte, ils ont accepté les représentations de 20 contribuables et ont dit à ces derniers: Nous avons l'intention de modifier la loi pour corriger ce que nous percevons comme une erreur technique ou une intention qui n'existait pas quand on a fait adopter la loi.

[Traduction]

**Le président:** Vous voulez donc savoir la réponse à votre question avant de poser la question.

**M. Leslie:** Oui, en quelque sorte.

**Le président:** Monsieur Redway, vous voulez peut-être prendre la parole.

**M. Redway:** J'ai quelques petites questions, monsieur le président, qui se rapportent aux commentaires de M. Bellemare au sujet de l'appellation des lettres. Il me semble que l'aspect «confort» ou assurance est conféré au vérificateur. C'est de là que vient le nom, en anglais. Cela les rassure sur les clarifications données.

**Le président:** Exact.

**M. Redway:** Revenons sur le temps qu'il faut pour que ces lettres d'intention deviennent loi et sur le fait qu'un gouvernement raisonnable, ou qu'une Chambre des communes raisonnable ou qu'un Parlement raisonnable décide de ne pas les adopter. Il m'est revenu à l'esprit que récemment, nous avons effectué des modifications à la Loi sur les gains en capital, notamment en ce qui se rapporte aux fonds de fiducie créés il y a longtemps par certaines familles. Sait-on si dans ce cas-là, des lettres d'intention ont été émises? C'est un exemple de situation où un «Parlement raisonnable» aurait pu voir les choses autrement que... .

**Le président:** Raisonnable? Vous savez très bien qu'il s'agit d'énormes sommes d'argent.

**M. Redway:** Je disais simplement, monsieur le président, que c'est un autre cas où une lettre d'intention aurait pu être émise... On ne peut pas toujours compter sur le fait que le Parlement est raisonnable lorsqu'il examine un projet de loi, bien qu'il puisse l'avoir été dans ce cas. Dans d'autres circonstances, je soupçonne que les choses auraient pu se produire autrement. Avez-vous des commentaires?

**Le président:** Vous n'êtes pas obligé de répondre.

**M. Redway:** Bon, la question va rester en suspens. Merci.

**Mrs. Bertrand (Brome—Missisquoi):** Mr. Chairman, I apologize for being late. Someone may have answered my question already.

In his report, the Auditor General, after indicating that 20 comfort letters were issued, says:

We are also concerned that this practice may provide some taxpayers with an advantage not available to others.

Why 20 letters and not 19 or 21? Twenty letters were issued but there may have been a 21st taxpayer who would have wanted to receive one. Who decided that only 20 comfort letters would be sent in 1990-1991? Why not 21 or 22?

**Mr. Desautels:** Mrs Bertrand, it is the Department of Finance that decides if it agrees or not with the arguments presented by a taxpayer. During that particular year, they probably rejected some. They finally accepted the representations of 20 taxpayers and told them: We intend to change the legislation in order to correct what we see as a technical error or an intention which was not there when the legislation was adopted.

[Text]

[Translation]

• 1020

**Mme Bertrand:** Savez-vous combien de contribuables ou de compagnies ont pu demander...? J'ai entendu le chiffre 2,000 tout à l'heure.

**Le président:** C'est moi qui ai dit cela. C'était une hypothèse.

**M. Larrivée:** Il y a peut-être un peu d'exagération.

**Mme Bertrand:** Monsieur le vérificateur, vous vous demandez s'il n'y a pas du favoritisme pour certains contribuables. Est-ce qu'il pourrait y avoir un 21<sup>e</sup> contribuable qui n'a pas reçu la lettre et qui aurait raison de se plaindre?

**M. Desautels:** Ce n'est pas dans ce sens-là que nous parlions de favoritisme, madame Bertrand. Les 20 qui ont demandé une lettre d'intention l'ont eue et ont pu ajuster leur planification fiscale en conséquence. Il y a d'autres contribuables qui peuvent être exactement dans la même situation que ces 20, mais qui ne sont pas au courant de l'intention du ministère de corriger la loi. Donc, ils continuent de planifier leurs choses d'une certaine façon, sans avoir le bénéfice de cette information. C'est cela qui est beaucoup plus important que le 21<sup>e</sup> ou le 22<sup>e</sup>. Pour une des lettres d'intention, il y a peut-être 10, 15 ou 50 autres contribuables qui sont dans la même situation et qui aimeraient avoir l'information. C'est dans ce sens-là qu'on parle d'équité.

**Mme Bertrand:** Donc, c'était à la discrétion du ministre des Finances de décider qu'il en envoyait seulement 20 cette année-là?

**M. Desautels:** Madame Bertrand, il s'agit de 20 sujets qui peuvent affecter plus de personnes que les 20 contribuables qui ont demandé cet amendement. Il peut y avoir beaucoup de contribuables qui sont dans la situation couverte par une lettre. C'est dans un objectif d'équité envers tout le reste des contribuables qu'on suggère qu'il y ait plus de transparence et qu'on divulgue ces lettres.

**Mr. Whittaker:** On a point of clarification for my purposes—I don't think it's going to take the committee anywhere—I'm wondering whether comfort letters are paid for in the same manner as are advance tax rulings.

**Mr. Lawlor:** To the best of my knowledge, the Department of Finance has never requested a fee for this service similar to private letter rulings at Revenue Canada.

**Mr. Whittaker:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Nault, on the last question.

**Mr. Nault:** Thank you, Mr. Chairman. I want to get this straight in my mind. Maybe Mr. Lawlor or Mr. Leslie can explain it to me.

If a private letter ruling or an advance tax ruling is within our existing laws—trying to get the intent of the law, I guess, is probably the better way of putting it—then what's the difference between that and a letter of comfort? In your business, of course, a letter of comfort would make you feel more comfortable in giving advice to your client.

**Mrs. Bertrand:** Do you know how many taxpayers or companies might have asked...? Somebody mentioned the figure of 2,000.

**The Chairman:** I did, it was a hypothetical figure.

**Mr. Larrivée:** It is perhaps slightly exaggerated.

**Mrs. Bertrand:** You wonder, sir, whether there is not an advantage given some taxpayers. Could there be a 21st taxpayer who did not receive a comfort letter and who would have reason to complain?

**Mr. Desautels:** This is not what we mean by such an advantage, Mrs. Bertrand, the 20 taxpayers who asked for a comfort letter received one and were able to adjust their fiscal planning accordingly. There are other taxpayers who could be in exactly the same situation, but who are not aware of the Department's intent to amend the law. Consequently, they go on planning their business without the benefit of that information. That is much more important than the 21st or the 22nd taxpayer. For each one of those comfort letters, there may be 10, 15, or 50 taxpayers who are in the same situation and who would like to have the particular information. That is what we mean by equity.

**Mrs. Bertrand:** It was thus left to the discretion of the Minister of Finance to decide that he would send only 20 letters that year?

**Mr. Desautels:** These are situations which can affect many more than the 20 taxpayers who asked for the amendment. There may be many taxpayers in the situation covered by a particular letter. It is to ensure equity for all other taxpayers that we suggest greater openness and the disclosure of those letters.

**M. Whittaker:** Je ne pense pas que cela mène le comité à quoi que ce soit, mais j'aimerais un éclaircissement: les lettres d'intention sont-elles payées de la même façon que les décisions anticipées en matière d'impôt?

**M. Lawlor:** À ma connaissance, le ministère des Finances n'a jamais demandé d'honoraire pour ce service, comme le fait Revenu Canada pour les décisions particulières en matière d'impôt sur le revenu.

**M. Whittaker:** Je vous remercie.

**Le président:** Monsieur Nault, la dernière question.

**M. Nault:** Je vous remercie, monsieur le président. J'aimerais élucider cette question, et M. Lawlor ou M. Leslie pourrait peut-être m'y aider.

Si une décision particulière ou une décision anticipée en matière d'impôt sur le revenu peut être prise avec la loi actuelle, il serait probablement plus juste de dire qu'il s'agit de communiquer l'intention de la loi—quelle est la différence entre une telle décision anticipée et une lettre d'intention? Dans votre cas, bien entendu, une lettre d'intention vous rassurerait dans les conseils que vous donnez à votre client.



[Texte]

But what's the difference between that and a private letter ruling? Supposedly, they are both within the law, or the existing law. But if they're not, then I would like to know who gives the department the authority to give that kind of ruling that is not within our present legislation, which expects us to make changes.

I would like to know who signs that letter. Is it the Minister of Finance, or is it one of the officials in the department?

**Mr. Leslie:** I will try to answer that, Mr. Chairman. First of all, to my knowledge, it's not signed by the minister. It's signed by a senior official in the tax policy and legislation group in the Department of Finance.

Second, I will try to clarify the distinction between Revenue Canada and the Department of Finance. Revenue Canada is responsible, as you know, for the administration of the tax law. It is within that context, the interpretation of the law within the administrative context, that it would issue the advance rulings for the private letter rulings.

It says, here's what we have, and within what we have this is our view as to how that law would apply to this transaction. The Department of Finance is responsible, through the Minister of Finance and ultimately Parliament, for the law itself, and it develops the tax policy. The Department of Finance would say, we understand what this says and we understand what Revenue Canada's position is, but they can't do anything about it. We agree that there's an error, an anomaly. This is what we meant to say. As a result, the senior official in the Department of Finance recommends—he doesn't unilaterally contract—that what was meant to be said will be said.

• 1025

**Mr. Nault:** That's the private letter ruling.

**Mr. Leslie:** That's the comfort letter.

**Mr. Nault:** Then tell me what the private letter ruling is. It comes from Revenue Canada and it basically says—

**Mr. Leslie:** It says, based on what we have, this is the answer.

**Mr. Redway:** This is how we, as the tax department, interpret these words, these black and white words, in relation to your particular case. The other one is, we really didn't mean to put those kind of words in there. Our intention was to create this sort of a situation, and we agree to change the words to follow through on our original intention.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Redway. I think the Auditor General wants to get into this thing.

**Mr. Desautels:** I'll just give a very simple example that might explain the difference between one and the other. We have a case of a taxpayer who went to get an advance ruling from Revenue Canada. That was his first step. Revenue Canada said that they could not give him a favourable ruling on this transaction based on the present law. So they did not get from Revenue Canada the favourable interpretation they were looking for. They then went to Finance to get a comfort

[Traduction]

Mais quelle est la différence entre ceci et une décision par lettre particulière? Supposons que la loi actuelle l'autorise, mais si elle ne l'autorise pas, qui donne au ministère le pouvoir de prendre ce genre de décision qui n'est pas prévu par la loi actuelle, et à laquelle nous devons apporter des changements.

J'aimerais savoir qui signe cette lettre. Est-ce le ministre des Finances ou l'un des hauts fonctionnaires du ministère?

**M. Leslie:** Je vais essayer de répondre à cette question, monsieur le président. Cette lettre, à ma connaissance, n'est pas signée par le ministre, mais par un haut fonctionnaire de la Direction de la politique de l'impôt et de la Division de la législation de l'impôt, du ministère des Finances.

En second lieu, je voudrais préciser la distinction entre Revenu Canada et le ministère des Finances. Revenu Canada, vous ne l'ignorez pas, est responsable de l'administration de la Loi sur l'impôt et c'est dans le contexte, dans l'interprétation de la loi dans le contexte administratif que Revenu Canada publierait une décision anticipée en matière d'impôt à communiquer dans ces lettres particulières.

Dans ces lettres, Revenu Canada expose les grandes lignes de la loi et donne son opinion sur l'interprétation qui sera donnée, dans le cadre de la loi, sur cette transaction. Le ministère des Finances est responsable, par le truchement du ministre des Finances et, en dernier ressort, du Parlement, de la loi même, et il élabore la politique fiscale. Le ministère des Finances dirait: nous comprenons la teneur de cette déclaration et nous comprenons la position de Revenu Canada, mais il ne peut rien y changer. Nous reconnaissons qu'il y a une erreur, une anomalie. Voici ce que nous voulions dire. Conséquemment, le responsable au sein du ministère des Finances recommande—il ne s'engage pas unilatéralement—que l'on modifie les textes pour qu'ils reflètent l'intention au départ.

**M. Nault:** C'est la décision contenue dans la lettre privée.

**M. Leslie:** C'est la lettre d'intention.

**M. Nault:** Alors, dites-moi ce que contiennent ces lettres envoyées aux particuliers. Elles sont émises par Revenu Canada et disent, fondamentalement... .

**M. Leslie:** Elles disent qu'à la lumière des renseignements que nous détenons, c'est la réponse.

**M. Redway:** C'est ainsi que nous, au ministère du Revenu, interprétons ces mots, couchés noir sur blanc, dans votre cas particulier. Dans l'autre cas, nous disons que le texte ne dit pas ce que nous voulions dire. Notre intention était de créer telle ou telle situation, et nous convenons de modifier le libellé pour donner suite à notre intention originelle.

**Le président:** Merci, monsieur Redway. Je pense que le vérificateur général aimerait prendre part au débat.

**M. Desautels:** Je vais simplement vous citer un exemple très simple qui pourra illustrer la différence entre l'un et l'autre cas. Prenez le cas d'un contribuable qui a voulu obtenir une décision anticipée de Revenu Canada. Il a d'abord fait sa demande. Revenu Canada a répondu que le ministère ne pouvait lui faire part d'une décision favorable quant à sa transaction en se fondant sur la loi actuelle. Le contribuable n'a donc pas obtenu de Revenu Canada

[Text]

letter. They said, this doesn't make any sense, would you entertain modifying legislation? In fact, they did obtain a comfort letter from Finance. I think this draws the distinction between one and the other. Based on existing law, Revenue Canada could not give a favourable interpretation. Then they sought a comfort letter.

**Mr. Nault:** In essence the private letter rulings are more important than the letters of comfort, simply because they clarify more the technical aspects of the law. Individuals out there would be more interested in getting this every three months in a bulletin of some kind, especially tax lawyers, or accountants for that matter. I guess I still would like to know how many of these private letters are done every year. They may be the big fish here in this whole issue, it seems to me, if we're talking about fish.

**The Chairman:** Mr. Lawlor, you may pursue that. This committee hasn't addressed that issue specifically, but we may pursue that at another date with the Auditor General, and maybe our witnesses.

**Mr. Redway:** The Auditor General said he was doing that for the next one.

**The Chairman:** No, no.

He's been here all morning, listening attentively. He may get an idea that he wants to do something about that, but I'll leave that to the discretion of the Auditor General.

**Mr. Desautels:** We know the committee's interest on this question.

**The Chairman:** You've deducted that much, sir. Thank you very much.

I wanted to thank the witnesses, Mr. Lawlor and Mr. Leslie, for the very candid way you answered the questions and, I think, enlightening us on the matter. We understand there's a bit of a conflict here. You know and I know that Finance and Revenue Canada will read every word you said here today. If they use it against you, come back here and we'll rake them over the coals if they so much as abuse you.

We thank you very much for your testimony and wish that you come back maybe later on to discuss with us those advance rulings at a later date. Thank you very much for coming.

Before the committee adjourns, I have a couple of business things to deal with. You have all received copies of the motions required for the broadcasting of our proceedings. I must tell you that I've had a meeting with the chairman of the House management committee, Mr. Cooper. The House management committee would like to meet with us jointly, this month possibly, with the Auditor General to discuss the information to Parliament issue, which the House management committee has taken under advisement and would like to pursue. I suggested to them that since they were interested and we were interested, maybe we could have a joint meeting with the Auditor General. That would probably be at the end of this month before we adjourn.

[Translation]

l'interprétation favorable qu'il escomptait. Il s'est donc ensuite adressé au ministère des Finances pour obtenir une lettre d'intention. Il a dit au ministère: ce libellé n'est pas logique; envisageriez-vous de modifier la loi? Il a de fait obtenu une lettre d'intention du ministère des Finances. Je pense que cela illustre la différence entre l'un et l'autre. À la lumière des lois existantes, Revenu Canada ne pouvait donner d'interprétation favorable. Le contribuable s'est ensuite adressé au ministère des Finances pour obtenir une lettre d'intention.

**M. Nault:** Les décisions anticipées sont essentiellement plus importantes que les lettres d'intention, simplement parce qu'elles éclaircissent plus les aspects techniques de la loi. Les personnes concernées préféreraient obtenir ce genre d'information trimestriellement par le truchement d'un bulletin, surtout les avocats fiscalistes ou les comptables. J'aimerais quand même savoir combien de lettres de ce type on rédige annuellement. C'est peut-être le point le plus important dans toute cette affaire.

**Le président:** Monsieur Lawlor, vous pourrez donner suite. Ce comité ne s'est pas penché sur cette question précisément, mais nous pourrions y donner suite un autre jour avec le vérificateur général, ainsi qu'avec nos témoins, éventuellement.

**M. Redway:** Le vérificateur général a dit qu'il allait aborder cette question à la prochaine réunion.

**Le président:** Non, non.

Il a été présent toute la matinée et a écouté attentivement. Peut-être voudra-t-il faire quelque chose à ce sujet, mais je laisse cela à son entière discrétion.

**M. Desautels:** Nous savons que le comité s'intéresse à cette question.

**Le président:** Nous aurons au moins tiré cette conclusion. Merci beaucoup.

Je voulais remercier les témoins, MM. Lawlor et Leslie, pour les réponses très ouvertes qu'ils nous ont fournies, lesquelles ont, je pense, éclairé le sujet pour nous. Nous comprenons qu'il y a ici un conflit. Vous savez et nous savons que les ministères des Finances et du Revenu vont lire attentivement chaque parole que vous avez prononcé ici aujourd'hui. S'ils essaient de vous en tenir rigueur, revenez nous voir; nous allons les prendre à parti s'ils vous font le moindre reproche.

Nous vous remercions beaucoup de votre témoignage et nous espérons que vous allez revenir à une date ultérieure pour discuter avec nous de ces décisions anticipées. Merci beaucoup d'être venus.

Avant de lever la séance, j'ai une ou deux questions administratives à soumettre au comité. Vous avez tous reçu copie des motions qui sont nécessaires pour la télédiffusion de nos délibérations. Je dois vous dire que j'ai rencontré le président du Comité de gestion de la Chambre, M. Cooper. Le Comité de gestion aimerait tenir une réunion conjointe avec nous, ce mois-ci si possible, où serait convoqué le vérificateur général pour discuter de la question de l'information au Parlement, question que le Comité de gestion de la Chambre a prise en délibération et dont il aimerait poursuivre l'étude. Comme le sujet nous intéresse et intéresse aussi ce comité, je lui ai proposé la tenue d'une séance mixte en présence du vérificateur général. Elle aurait sans doute lieu à la fin du mois avant l'ajournement.



[Texte]

[Traduction]

• 1030

The difficulty I have is there is a committee of the House of Commons reviewing the electoral act and they would like to have this room for two days, once on June 11 and the other one on June 16. Mr. Hawkes was in to see me yesterday and asked if we would comply with his request. The House, as you know, will be sitting extended hours. He is the whip and would like to be close to the House. I said we would accommodate him, that I didn't see any problem. We will possibly be in room 253-D televising our deliberations for one meeting and the other one is an information meeting, so there is not very much to prevent us from accommodating Mr. Hawkes and his committee.

Could I have a proposal for the televising of our deliberations on June 11?

Vous avez tous des copies de la motion. Il n'est pas nécessaire de la lire, car vous êtes tous au courant.

**Mme Bertrand:** Monsieur le président, vous nous expliquez qu'on doit aller dans l'autre salle parce que M. Edwards aimerait avoir celle-ci.

**Le président:** Pas M. Edwards; M. Hawkes.

**Mme Bertrand:** Pourquoi certaines séances de notre Comité sont-elles télévisées alors que d'autres ne le sont pas? Qui décide?

**Le président:** C'est le Comité qui décide.

**Mme Bertrand:** Nous?

**Le président:** C'est pour cela qu'on fait des motions. Chaque fois qu'on veut téléviser nos délibérations, il faut adopter une motion à cet effet.

**Mme Bertrand:** Je n'ai rien à redire à cela, mais je voulais tout simplement savoir pourquoi certaines de nos réunions étaient télévisées alors que d'autres ne l'étaient pas, comme celle de ce matin.

**Le président:** C'est parce que la plupart des députés n'étaient pas intéressés à ce que celle de ce matin le soit, mais on aurait peut-être dû le faire. La prochaine fois. . .

**Mme Bertrand:** Je voudrais savoir qui prend la décision, parce qu'il y aura peut-être certaines séances que certains membres du Comité voudraient voir télévisées.

**Le président:** C'est toujours possible de le faire, mais cela dépend aussi de la disponibilité de la pièce. Il n'y a seulement qu'une pièce où on télédiffuse les délibérations des comités. Il n'y a pas eu de plan. Nous avons utilisé la pièce parce que d'autres comités ne l'ont pas demandée. On l'a demandée au commencement pour faire l'expérience. Je pense que notre Comité est celui qui a utilisé le plus souvent les services de télédiffusion des comités.

**Mme Bertrand:** Il pourrait arriver, comme ce matin, que certains membres d'un parti ou d'un autre disent: Je m'oppose à ce que ce sujet-là soit télévisé. On pourrait faire un vote à un moment donné.

Mon problème est que le comité de la Chambre des communes qui étudie la Loi électorale aimerait pouvoir se réunir à deux reprises dans cette pièce, le 11 juin et le 16 juin respectivement. M. Hawkes est venu me voir hier et m'a demandé si nous pouvions accéder à sa demande. Comme vous le savez, la Chambre va prolonger ses heures de séance. Il est le whip et aimerait pouvoir rester près de la Chambre. Je lui ai dit que je ne voyais aucun problème à accéder à sa demande. Nous nous réunirons peut-être dans la pièce 253-D où nos délibérations seront télévisées pendant l'une de nos séances; quant à l'autre, c'est une réunion d'information. Je vois donc peu de raisons de refuser la demande de M. Hawkes et de son comité.

Quelqu'un pourrait-il proposer la télédiffusion de nos délibérations du 11 juin?

You all have copies of the motion. There is no need to read it, as you are all aware of its content.

**Mrs. Bertrand:** Mr. Chairman, you have explained that we have to use the other room because Mr. Edwards would like to have the use of this one.

**The Chairman:** Not Mr. Edwards; Mr. Hawkes.

**Mrs. Bertrand:** Why are some sittings of our committee televised while others are not? Who makes that decision?

**The Chairman:** The committee decides.

**Mrs. Bertrand:** We do?

**The Chairman:** That is why we entertain motions. Whenever we want our debates to be televised, we must pass a motion to that effect.

**Mrs. Bertrand:** I have no problem with that, I simply wanted to know why some of our hearings were televised while others were not, such as this morning's meeting.

**The Chairman:** That is because most of the members were not interested in having this morning's meeting televised, but perhaps we should have done so. The next time.

**Mrs. Bertrand:** I would like to know who makes the decision, because some members of the committee may want to have some meetings televised.

**The Chairman:** That is always a possibility, depending upon the availability of the room. There is only one room equipped for televising committee hearings. There was no plan. We used the room because other committees had not requested it. We asked for it in the beginning in order to try it. I believe our committee is the one that has had its hearings televised the most frequently.

**Mrs. Bertrand:** It could happen, like this morning for instance, that some members of one party or another state that they are opposed to having certain discussions televised. We could conceivably have a vote.

[Text]

**Le président:** Oui. J'ai deux propositions: une pour le 11 juin et l'autre pour le 18 juin. L'une traite des parcs automobiles et l'autre traite du Programme canadien de prêts aux étudiants. Dois-je tenir pour acquis que le Comité est d'accord que nous demandions...?

**Mr. Redway:** I will so move.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Redway.

It is moved by Mr. Redway that the committee ask for Room 253-D and TV broadcasting of the June 11 and June 18, 1992, meetings.

Motion agreed to

**Le président:** Mardi prochain, le 9 juin, nous aurons une séance d'information sur le chapitre 7, la gestion des parcs automobiles, et nous procéderons jeudi à l'étude du chapitre 7 du Rapport du vérificateur général. Pour la semaine prochaine, c'est organisé.

Pendant la semaine suivante, le mardi 16, nous aurons une séance d'information sur l'information au Parlement avec le Comité de gestion et, le 18 juin, ce sera la suite de la réunion sur le Programme canadien des prêts aux étudiants. Ces séances seront télédiffusées.

S'il n'y a pas d'autres commentaires, la réunion est ajournée jusqu'à mardi, neuf heures.

[Translation]

**The Chairman:** Yes. I have two motions: one for June 11th and one for June 18th. One deals with vehicle fleets and the other one deals with the Canada Student Loans Program. Does the committee agree that we request. . .

**M. Redway:** Je propose la motion.

**Le président:** Merci, monsieur Redway.

M. Redway propose que le comité demande l'usage de la pièce 253-D et des services de télédiffusion pour ses séances du 11 et du 18 juin 1992.

La motion est adoptée

**The Chairman:** Next Tuesday, June 9, we will have an information meeting on chapter 7, Vehicle Fleet Management, and on Thursday, we will be studying chapter 7 of the Auditor General's report. Meetings have been arranged for next week.

As to the following week, on Tuesday, June 16, we will have an information meeting on information within Parliament with the Management Committee and on June 18, we will resume our meeting on the Canada Student Loans Program. Those meetings will be televised.

If there are no further comments, the meeting is adjourned until Tuesday, 9 o'clock.











**MAIL  POSTE**

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

**Lettermail**

**Poste-lettre**

**K1A 0S9  
Ottawa**

*If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Groupe Communication Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9*

**WITNESSES**

*From Ernst & Young:*

David A. Leslie, National Director of Tax.

*From Peat Marwick Thorne:*

William R. Lawlor, Partner in charge, National Tax.

**TÉMOINS**

*De Ernst & Young:*

David A. Leslie, Directeur national, Impôt.

*De Peat Marwick Thorne:*

William R. Lawlor, associé responsable, Impôt (niveau national).



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 31

Thursday, June 11, 1992

Chairperson: Jean-Robert Gauthier

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 31

Le jeudi 11 juin 1992

Président: Jean-Robert Gauthier

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

### RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), consideration of Chapter 7 of the 1991 Auditor General's Report (Vehicle Fleet Management)

### CONCERNANT:

Conformément à l'alinéa 108(3)e) du Règlement, étude du Chapitre 7 du Rapport du vérificateur général pour 1991 (La gestion des parcs automobiles)

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature,  
1991-1992

## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairperson:* Jean-Robert Gauthier

### Members

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Alan Redway  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

Clairette Bourque

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Président:* Jean-Robert Gauthier

### Membres

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Alan Redway  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

*La greffière du Comité*

Clairette Bourque

Published under authority of the Speaker of the  
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

---

Available from Canada Communication Group — Publishing,  
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre  
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

---

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,  
Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 11, 1992  
(43)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:01 o'clock a.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chairman, Jean-Robert Gauthier, presiding.

*Members of the Committee present:* Eugène Bellemare, Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Alan Redway, Guy Saint-Julien, Douglas Young.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Richard Domingue and Michelle Salvail, Research Officers.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Denis Desautels, f.c.a., Auditor General; Alan Gilmore, Principal, Audit Operations Branch. *From the Treasury Board:* Richard Paton, Deputy Secretary, Administration Policy Branch. *From the Department of National Defence:* R.D. Gillespie, Assistant Deputy Minister (Materiel). *From the Department of Public Works:* Robert Giroux, Assistant Deputy Minister, Corporate Management Branch. *From the Department of Supply and Services:* C.E. Stedman, Assistant Deputy Minister, Supply Operations Sector.

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), the Committee commenced consideration of Chapter 7 of the 1991 Auditor General's Report (Vehicle Fleet Management).

The Auditor General and Richard Paton each made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 10:53 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Clairette Bourque

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 11 JUIN 1992  
(43)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à 9 h 01, dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de Jean-Robert Gauthier (*président*).

*Membres du Comité présents:* Eugène Bellemare, Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Alan Redway, Guy Saint-Julien, Douglas Young.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Richard Domingue et Michelle Salvail, attachés de recherche.

*Témoins: Du Bureau du Vérificateur général du Canada:* Denis Desautels, f.c.a., vérificateur général; Alan Gilmore, directeur principal, Opérations de vérification. *Du Conseil du Trésor:* Richard Paton, sous-secrétaire, Politique administrative. *Du ministère de la Défense nationale:* R.D. Gillespie, sous-ministre adjoint, (Matériels). *Du ministère des Travaux publics:* Robert Giroux, sous-ministre adjoint, Gestion intégrée. *Du ministère des Approvisionnements et Services:* C.E. Stedman, sous-ministre adjoint, Opérations des approvisionnements.

Conformément à l'alinéa 108(3)e) du Règlement, le Comité poursuit l'étude du chapitre 7 du Rapport du vérificateur général pour 1991 (La gestion des parcs automobiles).

Le vérificateur général et Richard Paton font chacun un exposé et, avec les autres témoins, répondent aux questions.

À 10 h 53, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*La greffière du Comité*

Clairette Bourque

[Text]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, June 11, 1992

• 0903

**Le président:** À l'ordre!

Le Comité des comptes publics se réunit ce matin conformément à l'alinéa 108(3)e) du Règlement. Nous étudierons le chapitre 7 du Rapport du vérificateur général pour 1991 qui porte sur la gestion des parcs automobiles.

We have with us the Auditor General of Canada, Denis Desautels, and Alan Gilmore, Principal, Audit Operations Branch. As our guests this morning from Treasury Board we have Richard Paton, Deputy Secretary, Administration Policy Branch, and from the Department of National Defence, Mr. Gillespie, Assistant Deputy Minister, Materiel.

Du ministère des Travaux publics, nous recevons M. Robert Giroux, sous-ministre adjoint, Direction générale de la gestion intégrée et, du ministère des Approvisionnements et Services, M. Stedman, sous-ministre adjoint, Secteur des opérations et des approvisionnements. Bienvenue, messieurs.

Je crois comprendre que vous avez une déclaration d'ouverture à faire, monsieur Desautels. Je vous invite donc à prendre la parole. Votre commentaire sera suivi de celui de M. Paton.

**M. Denis Desautels, f.c.a. (vérificateur général du Canada):** Merci, monsieur le président.

Je suis heureux d'être de nouveau avec vous ici aujourd'hui pour discuter des résultats de notre vérification de l'optimisation des ressources qui ont été affectées à la gestion des parcs automobiles. Les résultats de notre vérification sont fondés sur les examens de la gestion des parcs automobiles réalisés dans plusieurs ministères et sur l'examen des services communs assurés par le ministère des Approvisionnements et Services.

Les véhicules constituent un actif important du gouvernement. Les ministères et organismes fédéraux sont propriétaires d'environ 28,600 véhicules commerciaux standard achetés au coût de 470 millions de dollars. Chaque année, il coûte environ 100 millions de dollars aux contribuables pour l'exploitation des véhicules du gouvernement.

Une saine gestion des véhicules repose sur les principes de gestion du cycle de vie qui s'appliquent à la plupart des biens matériels. Nous avons fait une vérification du rendement de chacune des composantes suivantes de la gestion du cycle de vie: définition des besoins, acquisition, utilisation, entretien, surveillance de l'utilisation et aliénation ou disposition.

I would like to summarize our key findings. First, transportation planning is generally weak. Transportation needs are not defined in relation to program or service goals. Departments do not usually examine alternatives to purchasing a vehicle and rarely question whether the need for the vehicle continues to exist.

Secondly, there are indications of substantial under-use of vehicles, and the potential for savings has generally not been explored.

[Translation]

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 11 juin 1992

**The Chairman:** Order, please.

The Committee on Public Accounts is meeting this morning pursuant to Standing Order 108(3)(e). We are considering Chapter 7 of the 1991 Auditor General's Report on Vehicle Fleet Management.

Nous avons avec nous le vérificateur général du Canada Denis Desautels et Alan Gilmore, directeur principal, Direction générale des opérations de vérification. Du Conseil du Trésor, nous avons Richard Paton, sous-secrétaire, Direction de la politique administrative, et du ministère de la défense nationale, M. Gillespie, sous-ministre adjoint, Matériels.

From the Department of Public Works, Mr. Robert Giroux, Assistant Deputy Minister, Corporate Management Branch, and from the Department of Supply and Services, Mr. Stedman, Assistant Deputy Minister, Supply Operations Sector. We welcome you all.

I understand that you have an opening statement, Mr. Desautels. I would invite you to proceed. After your comments we will hear Mr. Paton.

**Mr. Denis Desautels, f.c.a. (Auditor General of Canada):** Thank you, Mr. Chairman.

I am pleased to be here today to discuss with members of this Committee the results of our value-for-money audit of vehicle fleet management. The results of the audit are based on reviews of vehicle fleet management in several departments and the common management services provided by the Department of Supply and Services.

Vehicles are a significant government asset. Federal government departments and agencies own about 28,600 standard commercial vehicles. These vehicles were acquired at a historical cost of \$470 million. It costs taxpayers about \$100 million annually to run government vehicles.

Good administration of vehicles is based on life-cycle management principles which apply to most physical assets. We audited performance in each of the following life-cycle areas: identification of requirements, acquisition, utilization, maintenance, monitoring of use and disposal.

J'aimerais vous présenter un bref résumé de nos principales constatations. Tout d'abord, la planification des moyens de transport laisse généralement à désirer. Les besoins en matière de transport ne sont pas définis en fonction des objectifs visés par les programmes et services. Les ministères se demandent rarement s'il existe des solutions de rechange à l'achat d'un véhicule et si un véhicule a toujours son utilité.

Deuxièmement, des indices révèlent qu'il y a sous-utilisation importante des véhicules et que les possibilités d'économies n'ont généralement pas été examinées.



[Texte]

[Traduction]

• 0905

Thirdly, departments and DSS have invested considerable resources in vehicle monitoring systems. Overall, these systems were not useful or reliable. For example, at the time of our audit none of the systems could readily produce reports, by location, on vehicles whose usage, cost, or repairs diverged significantly from the norm.

Our fourth key finding was that in general departments were retaining surplus vehicles after new replacement vehicles had arrived. As a result, the government loses revenue from sales or spends money in advance of need and incurs additional operating and overhead costs.

Our report also identifies other concerns; for example, the need to consider the potential for savings resulting from increased standardization of vehicle fleets.

Dans son commentaire qui a fait suite à notre vérification, le Conseil du Trésor indique qu'un certain nombre de mesures ont été prises pour répondre à nos préoccupations. Votre Comité pourrait vouloir demander au Conseil du Trésor et au ministère de le mettre au courant des activités qu'ils comptent entreprendre pour améliorer la gestion des parcs automobiles et des étapes qu'ils entendent suivre.

Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Desautels.

Mr. Paton, I invite you to make your statement.

**M. Richard Paton (sous-secrétaire, Direction de la politique administrative, Conseil du Trésor):** Merci beaucoup, monsieur le président.

The Treasury Board welcomes the Auditor General's report. It supports the changes we have been undertaking subsequent to the issuing of the Treasury Board motor vehicle policy of 1990. The Auditor General's report focuses on the important areas of vehicle fleet management and will assist in the implementation of our current initiatives.

As outlined in the Auditor General's description of the vehicle fleet management process, Treasury Board is responsible for developing the policy and providing policy leadership in this area. Policy leadership includes such activities as the identification and communication of best practices, information exchange, and resolution of problems through committees and seminars. Departments, however, are responsible for the management of their fleets.

Over the past two years, in co-operation with the Treasury Board Secretariat, departments have made considerable progress in setting a framework for improved fleet management. The following are a few of the accomplishments and plans for the future.

Troisièmement, les ministères et le MAS ont investi des ressources considérables dans les systèmes d'information sur les véhicules. Dans l'ensemble, ces systèmes n'étaient pas utiles ni fiables. Par exemple, aucun des systèmes ne pouvait produire rapidement de rapport, par emplacement des véhicules dont l'utilisation, les frais d'exploitation ou les frais de réparation s'écartent considérablement de la norme.

Quatrième conclusion, les ministères gardaient les véhicules excédentaires après avoir reçu les véhicules de remplacement. Résultat: le gouvernement perd les recettes de la vente de ces véhicules ou dépense de l'argent avant que cela soit nécessaire, sans dire qu'il doit payer des frais d'exploitation et des frais généraux supplémentaires.

Le rapport soulève aussi d'autres préoccupations, par exemple, la nécessité de prendre en considération les économies auxquelles pourrait donner lieu une plus grande standardisation de parcs automobiles.

In its response to our audit, the Treasury Board indicated that a number of steps have been taken to address our concerns. Your Committee may wish to ask the Board and departments for an update on their plans and milestones for improving vehicle fleet management.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Desautels.

Monsieur Paton, je vous invite à prendre la parole.

**Mr. Richard Paton (Deputy Secretary, Administration Policy Branch, Treasury Board):** Thank you very much, Mr. Chairman.

Le Conseil du Trésor a accueilli favorablement le rapport du vérificateur général. Il appuie les changements qui ont été envisagés après la publication de la politique du Conseil du Trésor sur les véhicules automobiles en 1990. Le rapport du vérificateur général, qui met en relief les aspects importants de la gestion du parc automobile, facilitera la mise en oeuvre des initiatives actuelles.

Comme le mentionnait le vérificateur général dans sa description du processus de gestion du parc automobile, le Conseil du Trésor veille à l'élaboration de la politique et à l'orientation stratégique, notamment en menant des activités d'identification et de communication des meilleures pratiques, d'échange de renseignements et de solution de problèmes dans le cadre de réunions de comités et de séminaires. Quant aux ministères, ils sont responsables de la gestion de leur parc respectif.

Au cours des deux dernières années, avec la coopération du Secrétariat du Conseil du Trésor, les ministères ont nettement amélioré la gestion du parc. Voici quelques exemples des travaux qui ont été accomplis et des projets d'avenir.

[Text]

A fleet management consolidation committee, made up of approximately 20 departments, has been established and a work plan produced to address each of the items in the AG report. This committee provides a forum for fleet managers to exchange ideas and resolve common fleet management problems, many of which are in fact listed in the Auditor General's report.

The Treasury Board motor vehicle policy has been streamlined and the materiel management policy has been revised to emphasize the life-cycle approach for all materiel, including vehicles. The fleet management information system at Supply and Services has become optional, and departments are also in the throes of developing their own fleet management information systems.

Pilot projects using private-sector fleet management support systems have been undertaken. Three departments, Transport Canada, Consumer and Corporate Affairs, and Fisheries and Oceans have entered into contracts with private-sector firms to provide fleet support services. The quality and timeliness of reports generated by private-sector services will provide useful data for effective life-cycle management of departmental fleets and should result in better transportation planning and more effective use of vehicles.

In the coming 12 months we expect further changes and scenarios. For example, a number of other departments, such as the RCMP and Agriculture Canada, are in the process of evaluating the private-sector fleet option to support their own operations. Seminars are being developed under the leadership of Treasury Board to raise awareness in the regions about good fleet management and provide tools to assist in their effort. In particular, we will be addressing issues related to the Auditor General's report regarding the life-cycle management approach to managing vehicles.

The government motor vehicle specification committee—this was one of the issues raised in the report—will undertake a review of vehicle specifications to consolidate further the vehicle types and equipment options available. This increase in standardization should result in lower costs for the types of vehicles we require.

Departmental fleets are also undergoing greater scrutiny in the area of justification and utilization of vehicles because of restricted budgets and the pursuit of greater efficiencies. The combination of continued budget restraint and the availability of better information systems will ensure better support for departmental vehicle management systems.

• 0910

I would be pleased to respond to any questions related to the policy and the Treasury Board initiatives. My colleagues are here from Supply and Services, Public Works, and National Defence to respond to any particular issues in their particular departments. *Merci beaucoup.*

**The Chairman:** Thank you, Mr. Paton. We will certainly have some questions to ask of you. Maybe Mr. Young would like to start the questioning.

[Translation]

Un comité consultatif de la gestion du parc automobile regroupant une vingtaine de ministères a été créé. Il a élaboré un plan de travail pour aborder chacun des points soulevés dans le rapport du vérificateur général. Les réunions du comité donneront aux gestionnaires du parc l'occasion d'échanger des idées et de résoudre des problèmes communs de gestion, dont beaucoup se trouvent en fait énumérés dans le rapport du vérificateur général.

La politique sur les véhicules automobiles a été simplifiée et la politique sur la gestion du matériel a été révisée; elle insiste maintenant sur la gestion du cycle de vie du matériel, y compris les véhicules. Le système d'information sur la gestion du parc automobile d'Approvisionnement et Services Canada est devenu facultatif et les ministères sont en train d'élaborer leur propre système d'information de leur parc automobile.

Des projets pilotes utilisant des systèmes de soutien à la gestion du parc ont été lancés avec l'aide du secteur privé. Trois ministères, Transport Canada, Consommation et Affaires commerciales Canada, Pêches et Océans ont conclu avec des entreprises privées des marchés de services de soutien à cet égard. Les rapports sur la qualité et l'opportunité des services qui seront présentés par ces entreprises fourniront des renseignements utiles pour la gestion efficace du cycle de vie du parc, améliorer la planification des services de transport et l'utilisation des véhicules.

L'élan qui a été pris à ce sujet devrait se maintenir pendant les 12 prochains mois. Par exemple, d'autres ministères et organismes, comme Agriculture Canada et la GRC, envisagent de faire appel au secteur privé pour appuyer leurs propres services. Le Conseil du Trésor met sur pied des séminaires pour donner aux gestionnaires des services régionaux l'occasion de se familiariser avec les critères de gestion du parc et les outils qui ont été conçus à cette fin. Nous aborderons plus particulièrement les questions soulevées dans le rapport du vérificateur général en matière de gestion du cycle de vie du parc.

Le Comité des véhicules automobiles du gouvernement—un des points soulevés dans le rapport—examinera les options demandées par les ministères à l'égard des véhicules afin de les normaliser le plus possible et de bénéficier ainsi d'une remise sur les prix au moment de l'achat.

L'achat et l'utilisation des véhicules sont soumis à un examen très minutieux, car il importe plus que jamais de réduire les dépenses et d'accroître l'efficacité de la gestion des parcs. De ce fait, et parce qu'ils disposeront de systèmes d'information améliorés, il sera plus facile pour les ministères de gérer leur parc avec toute l'efficacité voulue.

Je serai heureux de répondre à vos questions sur la politique et les initiatives du Conseil du Trésor. Mes collègues d'Approvisionnement et Services, des Travaux publics et de la Défense nationale répondront aux questions qui portent sur la gestion de leurs parcs respectifs. *Thank you very much.*

**Le président:** Merci, monsieur. Nous avons certainement quelques questions à vous poser. Peut-être que M. Young voudrait commencer.



[Texte]

**Mr. Young (Acadie—Bathurst):** I think the important element that we've been able to identify along with the Auditor General is not so much the question of how these vehicles are being used or even how much they cost; it's a question of whether we know what's happening in the various departments. It seems to me that this is just another very clear example of the problem we're having with information within government. It's being able, for example, to track the history of vehicles and being able to determine what vehicles are the most appropriate, efficient and cost the least money.

I wonder if we could be told whether or not there's any progress through this committee of 20 people that you've referred to in your opening statement with setting up some kind of a data system that will allow you to properly manage a fleet of over 20,000 vehicles from a government point of view.

This decentralization concerns me. The more I hear about people deciding for themselves how they're going to do things, the less confident I am that they're going to choose to do the right thing. We hear of departments holding back vehicles when new vehicles arrive. There are all kinds of initiatives and decisions being taken, but are they the proper ones?

I'd like to relate to section 7.83 of the Auditor General's report where the cost of implementing a system was some \$300,000. The ongoing system maintenance cost is \$100,000, but it doesn't work. Have you been able to solve the problem at that level in terms of being able to get reliable data and being able to determine what in fact is going on with these various fleets in various departments?

**Mr. Paton:** I'd be pleased to try to answer that question. I think it would be useful perhaps to start with kind of a basic assessment of what the situation is. We have a huge, wide-ranging variety of departments. National Defence has a very different kind of vehicle fleet than, say, Public Works or Treasury Board or Agriculture Canada. One of the challenges in developing a fleet information system is to deal with that variety.

Also, the size of these fleets, as the Auditor General's report indicates, varies tremendously. For some departments, vehicles are a major expenditure, such as the RCMP. In others, it's a very minor expenditure. To spend a huge amount of time trying to manage that fleet, or trying to get information, may not be cost effective compared to other areas.

We found that the best way out of the problem of information is to use the private sector fleet information base. In the private sector, there are fleet firms whose whole life, business, and *raison d'être* is to have sophisticated information on vehicles.

Where the pilot projects in the departments have made that step forward, the information is vastly superior to other kinds of information. That's also aided considerably by the use of the credit card system. One of the problems in the whole fleet area is being able to relate a specific expenditure to a particular car at a particular period of time. When you go to the garage, you want to know the history of the vehicle and whatever.

[Traduction]

**M. Young (Acadie—Bathurst):** Il me semble que l'élément important de notre point de vue et de celui du vérificateur général n'est pas tellement la question de l'utilisation de ces véhicules ni même de leur coût; c'est plutôt de savoir si nous savons ce qui se passe dans les divers ministères. Il me semble que c'est là encore un exemple très clair du problème que pose l'information au sein de l'administration. Il faudrait en effet pouvoir retracer l'histoire de ces véhicules et déterminer ceux qui sont les plus appropriés et les plus économiques.

Pourrait-on nous dire si ce comité de 20 personnes dont vous avez parlé dans votre déclaration liminaire est en train de mettre sur pied un système d'information qui vous permettra de gérer convenablement un parc de plus de 20,000 véhicules.

Cette décentralisation m'inquiète un peu. Plus j'entends dire que les gens décident eux-mêmes de la façon de procéder, moins j'ai confiance qu'ils fassent les bons choix. On entend parler de ministères qui gardent des véhicules alors qu'ils ont déjà reçu les nouveaux. On prend toutes sortes d'initiatives et de décisions et on peut se demander si ce sont les bonnes.

Je vous renvoie au chapitre 7.83 du rapport du vérificateur général où le coût de mise en oeuvre d'un système est évalué à quelque 300,000\$. Le coût d'entretien annuel est de 100,000\$ mais cela ne fonctionne pas. Avez-vous réussi à résoudre le problème et êtes-vous en mesure d'obtenir des données fiables et de suivre ce qui se passe exactement dans les divers ministères au sujet de tous ces différents parcs?

**M. Paton:** Je serais heureux d'essayer de répondre à cette question. Il serait peut-être utile de commencer par une première évaluation de la situation. Nous avons tout un éventail de ministères. La Défense nationale a un parc automobile très différent de celui des Travaux publics ou du Conseil du Trésor ou encore d'Agriculture Canada. Un des défis consiste à tenir compte de cette grande diversité.

D'autre part, l'importance de ces parcs, comme l'indique le rapport du vérificateur général, varie énormément. Pour certains ministères, comme la GRC, les véhicules représentent une dépense majeure. Pour d'autres, c'est une dépense mineure. Passer un temps fou à essayer de gérer ce parc, ou d'obtenir des informations, n'est peut-être pas aussi rentable que dans d'autres secteurs.

Nous avons constaté que la meilleure façon de régler le problème d'information est d'utiliser la base d'information du secteur privé sur les parcs. Il y a des firmes spécialisées dans la compilation des informations très compliquées sur les véhicules. C'est leur raison d'être.

Lorsque les projets-pilotes des ministères sont allés jusque là, les informations obtenues sont grandement supérieures à toute autre forme d'information. Le système de cartes de crédit aide aussi beaucoup. Un des problèmes au sujet des parcs est d'associer une dépense particulière à une voiture et à une période précise. Quand on va au garage, il faut connaître l'histoire du véhicule, etc.

[Text]

The private sector firms are now able to set themselves up so that if you walk into the garage with that car and say you want something fixed, they can get on line with a computer patched into a central terminal. Then they may ask you why you want this fixed because it was fixed last week. They have that information on line. It's very available and accessible.

The critical thing becomes a design of information systems. When you have those firms dedicated to managing those fleets with that kind of information and sophistication, then we think that there will be vast improvements in the information. I guess our assessment is that if we try to do it with a lot of internal systems, or even central systems, it probably would either cost a lot of money or would, in the long run, not be as effective as the private sector approach. That's why we put a lot of emphasis on moving in that direction.

• 0915

**Mr. Young:** I think, Mr. Chairman, that this is a very wise approach. As I understand it, based on the experience with the system you had in place, although the departments were obliged to pay for the service a lot of them didn't use it. Generally it was found to be ineffective anyway, and the two larger departments were excluded from the system anyhow, if I'm not mistaken. The Department of National Defence and maybe the Department of Transport were not part of that central reporting system, in any event.

When do you expect to finish with the pilot projects and implement a program that will allow you to feel fairly comfortable that you are monitoring the fleet activity of vehicles belonging to the Government of Canada in an appropriate way?

**Mr. Paton:** There are three departments now moving forward with the private sector approach: Fisheries and Oceans, Consumer and Corporate Affairs, and Transport. Other departments are quite supportive of that direction, I believe. Public Works is looking at that option—

**Mr. Young:** Are you going to wait until they ask, or are you going to tell them that they have to do it?

**Mr. Paton:** That's where we come into the other role of having a committee. It is very, very important that it gets all the departments involved and aware of this. We're actually developing videos explaining materiel management and vehicle management. I believe Charles Stedman of Supply and Services has set up standing offers with various private fleet companies, which will then make it much easier for departments to use this option.

Each department in itself has to go through its own analysis of its own fleet, its own materiel, to decide what is the best approach for itself, but from the point of view of Treasury Board this is an area where we're going to push as much as we can to encourage this as a best-practice approach and something that will save money for the taxpayer.

[Translation]

Ces firmes du secteur privé sont maintenant en mesure de s'organiser pour que lorsque l'on arrive au garage avec une voiture et qu'on demande de réparer quelque chose, on puisse être directement relié à un terminal central. On peut alors demander pourquoi cette réparation est nécessaire alors qu'elle a déjà été faite la semaine précédente. Tous ces renseignements sont ainsi informatisés. Ils sont facilement accessibles.

L'élément critique devient la conception des systèmes d'information. Lorsque ces firmes gèreront ces parcs avec ce genre d'information et de précision, nous pensons que les informations seront bien meilleures. Nous estimons que si nous essayons de monter des tas de systèmes internes, ou même centraux, soit cela va coûter très cher soit, à long terme, ce ne sera pas aussi efficace que ce que font ces firmes privées. Voilà pourquoi nous insistons tellement sur cette option.

**M. Young:** Monsieur le président, cette décision m'apparaît très sage. J'ai cru comprendre que même si les ministères devaient payer le service, dans le cadre du système en place, beaucoup d'entre eux ne l'utilisaient pas. De toute façon, il avait été jugé inefficace et les deux plus importants ministères étaient exclus du système, sauf erreur. Le ministère de la Défense nationale et le ministère du Transport ne faisaient pas partie du système central, quoi qu'il en soit.

Quand prévoyez-vous terminer les projets pilotes et mettre en place un programme qui vous permettra de déterminer que vous gérez de façon appropriée les activités du parc automobiles du gouvernement du Canada?

**M. Paton:** Trois ministères s'apprêtent à recourir au secteur privé: Pêches et Océans, Consommation et Affaires commerciales, et Transport. D'autres ministères appuient aussi cette option, il me semble. Travaux publics l'envisage. . .

**M. Young:** Allez-vous attendre qu'ils en fassent la demande ou allez-vous leur dire qu'ils doivent en faire autant?

**M. Paton:** Voilà quel doit être l'autre rôle d'un comité. Il est très, très important que tous les ministères soient informés. Nous préparons actuellement des vidéos qui expliqueront les procédures de gestion du matériel et du parc automobile. Je crois que Charles Stedman d'Approvisionnement et Services a déjà négocié des offres permanentes avec diverses entreprises privées de gestion de parcs automobiles, de sorte qu'il sera beaucoup plus facile pour les ministères de se prévaloir de cette option.

Chaque ministère doit lui-même faire l'analyse de son propre parc automobile, de son propre matériel, et décider ensuite quelle est la meilleure solution en fonction de ses besoins. Or, le Conseil du Trésor continuera d'exercer des pressions afin d'encourager cette approche qui est la meilleure et qui permettra d'économiser l'argent des contribuables.



[Texte]

**Mr. Young:** Can I take it from that, then, that although it may appear, at least on the basis of these early experiments with the pilot projects, that privatizing at least the management of the fleet is an appropriate option? Will it still be left to all the departments to decide whether they want to...? Is there no policy decision to be taken on this? Is it just going to be an ad hoc arrangement from department to department?

**Mr. Paton:** Well, I wouldn't call it ad hoc. It's a very—

**Mr. Young:** Well, it sure is now.

**Mr. Paton:** It's a clear, co-ordinated effort to get departments to review their activities in this direction. However, in the final analysis, a minister is responsible for managing and administering a department, and ministers have to make those decisions themselves. It would be inappropriate for the Treasury Board to be telling a department to move in one direction or the other unless we knew and the department knew that it was cost-effective. For every particular situation, even though this may be the best option, it may not be the best option for DND, for example, or it may not be the best option for CSIS, which may want cars that are different from other cars. I don't know...

**Mr. Young:** With telephones in them that work.

**Mr. Paton:** Right. So I think each situation has to be looked at. Even within departments sometimes there is a tremendous variety of situations. I think the policy direction of the Treasury Board is that when this is cost-effective, as the policy states now, materiel should be purchased that is the most economical for the life-cycle use of the department. When it is clear that this is the case with private sector fleet use, then the department, even under the current policy, is obligated to move in that direction.

**Mr. Young:** We heard about the U.S. system where there's a central agency and people make their demand on that central agency. That may or may not be appropriate in Canada—we'll have to wait and see—but I wonder if you've looked into whether or not the U.S. buys any foreign cars in their government fleet. I'm talking about the standard type of vehicles as opposed to a specialized type of vehicle. And I wonder whether in Canada there is any effort made to determine if there may be a way to identify vehicles that meet the requirements of various departments but would be constructed in Canada. Do you know what the U.S. experience is and would you tell me what's going on in this country?

**Mr. Paton:** Perhaps Mr. Stedman could answer that question.

**Mr. C.E. Stedman** (Assistant Deputy Minister, Supply Operations Sector, Department of Supply and Services): Both the United States and Canada are governed by the rules of the GATT agreement with respect to procurement. In practice, therefore, for most purchases we would be required to open up our vehicle purchases to suppliers wherever they may be located. I'm not aware of, in Canada, having purchased vehicles from offshore, and I don't believe the Americans have either.

[Traduction]

**M. Young:** Puis-je en conclure, alors, que même s'il semble, sur la foi des résultats des premiers projets pilotes, que la privatisation ne serait-ce que de la gestion du parc automobile est une option à envisager? Les ministères pourront-ils continuer de décider s'ils veulent? Aucune politique ne sera établie à cet égard? Est-ce que cela sera un simple arrangement ponctuel, variant d'une ministère à l'autre?

**M. Paton:** Enfin, je ne parlerais pas d'arrangement ponctuel. C'est très...

**M. Young:** C'est ce qui se fait à l'heure actuelle.

**M. Paton:** C'est un effort clair et coordonné visant à amener les ministères à modifier leurs activités en ce sens. Toutefois, en dernière analyse, c'est le ministre qui est responsable de la gestion et de l'administration de son ministère et ce sont eux qui doivent prendre de telles décisions. Il serait inapproprié que le Conseil du Trésor dise à un ministère de faire telle ou telle chose à moins qu'il ne sache, autant que le ministère, que ces nouvelles pratiques seraient efficaces et efficientes. Même si cette option est la meilleure, elle n'est pas nécessairement la meilleure pour le ministère de la Défense nationale, par exemple, ou encore pour le SCRS, qui pourrait vouloir des voitures qui seraient quelque peu différentes. Je ne sais pas...

**M. Young:** Munies de téléphones qui fonctionnent.

**M. Paton:** Exact. Ainsi, il faut analyser la situation au cas par cas. Même à l'intérieur de certains ministères, les besoins varient énormément. Le Conseil du Trésor a pour politique que, quand l'option est plus rentable au plan des coûts, c'est ce que dit la politique actuellement, il faut que le ministère achète le matériel le plus économique en fonction du cycle de vie du matériel et des besoins du ministère. Quand il apparaît clairement que le recours au parc automobile du secteur privé est plus rentable, alors le ministère, en vertu de la politique actuelle, doit faire appel au secteur privé.

**M. Young:** On nous a dit qu'aux États-Unis, il y a un organisme central auquel les demandes sont présentées. Ce n'est peut-être pas une solution adaptée aux besoins du Canada—nous verrons bien—mais je me demande si vous êtes renseigné pour savoir si les États-Unis achètent des voitures de fonction fabriquées à l'étranger. Je veux parler de véhicules standard plutôt que de véhicules spécialisés. Je me demande si au Canada on tente de répondre aux besoins des divers ministères en achetant des véhicules construits au Canada. Savez-vous ce qui se fait aux États-Unis et ce qui se fait aussi au Canada?

**M. Paton:** M. Stedman pourrait répondre à cette question.

**M. C.E. Stedman** (sous-ministre adjoint, Secteur des opérations des approvisionnements, ministère des Approvisionnements et Services): Les États-Unis et le Canada sont tous deux assujettis aux règles du GATT pour ce qui est des marchés publics. Par conséquent, dans la pratique, les soumissions pour la plupart de nos achats de véhicules doivent être ouvertes à tous les fournisseurs, où qu'ils se trouvent. À ma connaissance, ni le Canada ni les États-Unis n'ont acheté des véhicules à l'étranger.

[Text]

• 0920

In practice, the North American based firms or North American plants have a considerable advantage, and that is realized in part through the specifications that are put together for vehicles. Departments are encouraged to agree on specifications that would tend to lead them to purchase domestically.

**Mr. Young:** Specific types of cars?

**Mr. Stedman:** Well, actually North American produced vehicles.

**Le président:** Monsieur Paton, dans votre déclaration d'ouverture, vous avez dit que trois ministères avaient conclu des ententes avec des entreprises privées pour l'utilisation de systèmes de soutien et d'information. Je voudrais savoir comment ces trois ministères-là ont pu décider que c'était la route à suivre, que c'était la méthode qu'il fallait utiliser plutôt que d'autres méthodes qui ont peut-être été étudiées. Pourquoi ont-ils décidé d'aller dans cette direction plutôt que dans une autre? Est-ce qu'il y avait des directives? Est-ce que des études indiquent que vous aviez des raisons de penser que c'était la meilleure solution?

**Mr. Paton:** We in fact would not have conducted studies per se, but in the process of discussing the audit with the Auditor General and reviewing this area, as we've been doing for the last couple of years, it has been clear, Mr. President, that this is one of the best ways to move forward in this area, both to improve vehicle fleet management—

**The Chairman:** How do you know that's the best way? Who told you it was the best way? You didn't have any—

**Mr. Young:** Well, it can't be worse.

**Mr. Paton:** That would be a starting point.

**The Chairman:** Is that the answer—because it can't get any worse?

**Mr. Paton:** No, no. It's pretty close though, Mr. Young. When you don't have any other example on the table other than managing your own fleet, you need to create an option or an alternative, or a pilot, or an example, to see whether it is better.

I think in the case of Transport and the west coast they went to that approach and looked at it. In that case they looked at having the whole fleet leased out and run by the company. In the other examples I think Fisheries is going to be having its own cars but having them managed.

What we've tried to do in the Treasury Board is create different alternatives, different situations, and then learn from those alternatives and situations. The almost immediate feedback from that experience, however, has been very positive.

**The Chairman:** Have you looked at other countries similar to ours?

**Mr. Paton:** Not in a lot of depth.

**The Chairman:** Why not?

**Mr. Paton:** Well—

[Translation]

Dans la pratique, les entreprises ou les usines implantées en Amérique du Nord ont un avantage considérable en ce sens grâce aux cahiers des charges qui sont préparés. On incite les ministères à s'entendre sur un cahier des charges qui nécessiterait que les achats soient faits au pays.

**M. Young:** Pour des genres de voitures précis?

**M. Stedman:** Enfin, pour des véhicules fabriqués en Amérique du Nord.

**The Chairman:** Mr. Paton, in your opening statement, you said that three departments had made arrangements with private sector businesses on the use of information and support systems. I would like to know how those three departments came to decide that that was the preferred approach, that that was the preferred option over others that might have been studied. Why did they decide to go in that direction rather than in another? Were there guidelines? Did the results of certain studies give you reason to believe that it was the best approach?

**M. Paton:** En réalité, nous n'avons pas effectué d'études, mais compte tenu des discussions que nous avons eues ces dernières années avec le vérificateur général dans le cadre de cette vérification, il nous est apparu, monsieur le président, que c'était l'une des meilleures options, tant pour ce qui est d'améliorer les procédures de gestion du parc automobile. . .

**Le président:** Comment savez-vous que c'est la meilleure option? Qui vous l'a dit? Vous n'aviez pas. . .

**M. Young:** Elle ne peut pas être pire.

**M. Paton:** Ce serait un point de départ.

**Le président:** Est-ce votre réponse—que ça ne peut pas être pire?

**M. Paton:** Non, non. Mais c'est presque cela, monsieur Young. Quand le seul point de comparaison se sont les méthodes de gestion de son propre parc automobile, il faut imaginer d'autres options de rechange, ou mettre en place un projet-pilote pour voir si ce serait une meilleure façon de faire les choses.

Le ministère des Transports a procédé de cette façon sur la côte ouest. Il a évalué l'option qui consistait à louer le parc automobile à une entreprise du secteur privé qui le gérerait. Dans d'autres exemples, le ministère des Pêches achètera ses propres voitures mais confiera la gestion du parc à une entreprise du secteur privé.

Au Conseil du Trésor, nous avons tenté d'imaginer divers scénarios, différentes situations, pour en tirer des conclusions. Les résultats quasi immédiats se sont avérés très encourageants.

**Le président:** Avez-vous examiné ce que font d'autres pays semblables au nôtre?

**M. Paton:** Pas de façon très poussée.

**Le président:** Pourquoi pas?

**M. Paton:** Enfin. . .



[Texte]

**The Chairman:** You looked at the American system, I'm sure. You didn't buy that. That's a fleet controlled system, centrally controlled. You must have looked at other countries, Australia, or similar federations, maybe New Zealand or—

**Mr. Paton:** The differences in these countries are enormous. For example, Mr. President, in Australia they give a car to all people in the senior management category.

**The Chairman:** They give a car? Outright?

**Mr. Paton:** They give a car. I'm not sure our country could be quite ready to move in that direction, and that's an alternative with salary.

**The Chairman:** So you have looked at other systems.

**Mr. Paton:** We looked at them very briefly. If we were to look at them, we could only look at them on paper because we basically don't have the money to go travelling around the world to look at these systems.

**The Chairman:** To what extreme would this pilot project go? How long would it be?

**Mr. Paton:** Departments are now moving in this direction. It would be better to have a specific department talk about that. Public Works is at that point right now where it's investigating it and about to make some decisions in this area. If you want a very specific and very good example, I think Mr. Giroux could give it to you.

**The Chairman:** I don't want one specific. I want to make sure that the pilot projects, which are similar, I take it, will be assessed, evaluated, the information gathered, and a decision made as to whether that's the route you want to go.

**Mr. Paton:** Absolutely, and that's one of the reasons why we set up a committee of 20 departments to look at these things. In fact, under the Council on Administrative Renewal that is chaired by Andy Macdonald, this is one of the projects that is being looked at and reviewed. The best practice out of that is being developed as sort a policy direction or a guideline for departments.

**The Chairman:** I'll come back to that.

• 0925

**M. Larrivée (Joliette):** Monsieur Paton, d'après le Rapport du vérificateur général, la planification laisse à désirer. Bien que des ressources considérables soient en jeu, l'utilisation qu'on fait des véhicules n'est peut-être pas la meilleure. De plus, on a des problèmes d'aliénation de nos véhicules. Si on regarde l'ensemble du portefeuille, ce n'est pas très brillant comme administration.

Vous parlez de faire des études en vue d'une meilleure administration des parcs automobiles. Je simplifie peut-être trop, mais il me semble que ce n'est pas très compliqué d'acheter, au meilleur prix possible, des automobiles qui conviennent à nos besoins. Si on a du mal à faire cela, il me semble qu'il y a un manque très important dans notre administration.

D'après le discours que vous avez fait, vous semblez décentraliser l'administration, les achats et l'aliénation des véhicules. Il me semble qu'on devrait aller dans le sens contraire. Il me semble qu'on devrait centraliser. Bien sûr,

[Traduction]

**Le président:** Vous avez sans doute examiné ce qui se fait aux États-Unis. Vous avez rejeté cette option. Ils ont là un parc automobile contrôlé par un organisme central. Vous avez dû étudier l'exemple d'autres pays, l'Australie, d'autres fédérations, peut-être la Nouvelle-Zélande ou. . .

**M. Paton:** Les différences entre tous ces pays sont énormes. Par exemple, monsieur le président, en Australie on donne une voiture à tous les cadres supérieurs.

**Le président:** On leur donne une voiture? Carrément?

**M. Paton:** On leur donne une voiture. Je ne suis pas certain que notre pays soit prêt à envisager cette option, d'une voiture de fonction, en complément du traitement.

**Le président:** Ainsi, vous avez examiné d'autres systèmes.

**M. Paton:** De façon très superficielle. Si nous devons les examiner, nous ne pourrions le faire que sur papier parce que nous n'avons pas les ressources nécessaires pour faire une tournée de tous ces pays.

**Le président:** Jusqu'où irait ce projet-pilote? Quelle en serait la durée?

**M. Paton:** Les ministères envisagent de choisir cette option. Ce serait préférable qu'un ministère précis explique ce qu'il a fait à cet égard. Travaux publics envisage actuellement cette option et prendra très bientôt des décisions. Si vous voulez un exemple très précis et excellent, M. Giroux pourrait sans doute vous le donner.

**Le président:** Je ne veux pas un exemple précis. Je veux m'assurer que les projets-pilotes, qui se ressemblent, seront évalués, que les données seront réunies et qu'une décision sera prise quant à l'opportunité de choisir cette option.

**M. Paton:** Absolument, et c'est l'une des raisons pour lesquelles nous avons créé ce comité de 20 ministères qui se penchera sur la question. D'ailleurs, le Conseil du renouveau administratif, présidé par Andy Macdonald, examine actuellement ce projet parmi d'autres. Une fois déterminée quelle est la meilleure pratique, des lignes directrices seront élaborées à l'intention des ministères.

**Le président:** J'y reviendrai.

**Mr. Larrivée (Joliette):** Mr. Paton, according to the Auditor General's Report, planning leaves something to be desired. Although considerable resources are involved, vehicles may not always be used in the best possible way. Moreover, there are problems with disposal of government vehicles. If you look at the overall portfolio, it is not a shining example of sound administration.

You talk about conducting studies with a view to improving vehicle fleet management. Perhaps I'm oversimplifying this, but it seems to me it's not all that complicated to buy automobiles that suit our needs at the best possible price. If we have trouble doing that, it seems to me that there is a serious deficiency in our administration.

According to your statement, you seem to be decentralizing the administration, purchasing and disposal of vehicles. To my mind, we should be doing the opposite. It seems to me that we should be centralizing. Of course, each

[Text]

chaque ministère devrait déterminer ses besoins, mais il me semble qu'on devrait centraliser les achats pour faire des économies, à moins que j'aie mal compris. J'aimerais que vous m'expliquiez l'avantage de cette décentralisation.

**Mr. Paton:** Perhaps I'll just make a general comment, because I think your question is mainly related to Supply and Services. In fact, the purchases are highly centralized. In fact, we do get very good value for the purchases. Perhaps Charles can explain how that works through the Department of Supply and Services.

**Mr. Stedman:** Perhaps it would be useful if I also corrected a possible misapprehension the committee may be getting from this discussion.

The Department of Supply and Services does the purchases of all vehicles for the Government of Canada. On average, it's about 4,200 vehicles per year. I believe we get excellent prices, particularly when bulk-buy methods of purchasing are exercised.

We're also responsible for the disposal of all vehicles for the Government of Canada. This is the point I want to make: we have and continue to operate a fleet management information system, which is an option for departments that choose not to go to the private sector.

Deficiencies identified correctly by the Auditor General in his report are being rectified. As of September 1, for example, information generated by the Government of Canada credit card will electronically be put together in management reports for fleet managers across government. So the performance of any particular vehicle will be able to be tracked and any anomalies corrected.

So there is an option for departments that choose not to take the route of privatization. We are in the process from the beginning through to the end.

With respect to purchases, we're now ranging between 18% and 30% discounts on bulk-buys over manufacturers' list prices, which we believe, and the Auditor General also believed, was a pretty good record. We continue, though, to seek ways to enhance our ability to get better deals from the private sector companies, from the manufacturers. That involves working with our colleagues in other departments to look at the extent to which we can reduce the options and variety of vehicles being purchased each time, thus increasing the economies of scale to the manufacturer and increasing our ability to get a better discount. Those are the sorts of efforts we're working on constantly, but particularly in recent times, as manufacturers are struggling to find business, we've been doing extremely well for the taxpayers in vehicle purchases.

• 0930

**M. Larrivée:** Vous dites que c'est le ministère des Approvisionnement et Services qui achète tous les véhicules, mais le vérificateur général note:

[Translation]

department should determine its own needs, but I think we should be centralizing purchasing in order to save money, unless I misunderstood you. I would like you to explain the advantages of this decentralization.

**M. Paton:** Je vais m'en tenir à un commentaire général, car je crois que votre question porte principalement sur Approvisionnement et Services. En fait, les achats sont extrêmement centralisés et nous obtenons le meilleur prix possible quand nous faisons nos achats. Charles pourrait peut-être vous expliquer comment cela fonctionne au ministère des Approvisionnements et Services.

**M. Stedman:** Il serait peut-être utile que je corrige un malentendu qui semble se dégager de cette discussion.

Le ministère des Approvisionnements et Services achète tous les véhicules pour le gouvernement du Canada. Cela représente en moyenne environ 4,200 véhicules par année. Je crois que nous obtenons d'excellents prix, surtout lorsque nous utilisons les méthodes d'achat en vrac.

Nous sommes également responsables de l'aliénation de tous les véhicules pour le gouvernement du Canada. Voici où je veux en venir: nous avons et nous utilisons toujours un système d'information du parc automobile, qui demeure une option pour les ministères qui décident de ne pas s'adresser au secteur privé.

Les lacunes identifiées correctement par le vérificateur général dans son rapport sont en voie d'être rectifiées. Par exemple, à compter du 1<sup>er</sup> septembre, les renseignements obtenus par voie des cartes de crédit du gouvernement du Canada seront recueillis par voie électronique dans des rapports de gestion pour les gestionnaires de parc automobile dans toute la fonction publique. Donc, on pourra suivre la performance de tout véhicule individuel et corriger toute anomalie.

Il s'agit donc d'une option pour les ministères qui décident de ne pas prendre la voie de la privatisation. Nous sommes présents dans le processus du début jusqu'à la fin.

Pour ce qui est des achats, nous obtenons actuellement des escomptes variant de 18 à 30 p. 100 sur les achats en vrac, comparativement aux prix courants des fabricants. Nous estimons qu'il s'agit là d'une économie assez intéressante, et le vérificateur général était du même avis. Toutefois, nous continuons toujours à chercher des façons d'obtenir de meilleurs prix du secteur privé, c'est-à-dire des fabricants. Pour ce faire, il nous faut travailler avec nos collègues dans les autres ministères pour déterminer dans quelle mesure nous pouvons réduire le nombre d'options et la variété des véhicules que nous achetons, augmentant ainsi les économies d'échelle pour le fabricant et donc notre capacité d'obtenir de meilleurs escomptes. Voilà le genre d'efforts que nous déployons constamment, mais surtout plus récemment, puisque les fabricants ont du mal à trouver des clients et nous avons pu en faire profiter le contribuable puisque nous achetons nos véhicules à des prix très raisonnables.

**Mr. Larrivée:** You're saying that it's the Department of Supply and Services that purchases all the vehicles, but the Auditor General noted:



## [Texte]

7.24 Deux des ministères que nous avons vérifiés avaient effectué de nombreux achats auprès de concessionnaires.

Cela avait été fait directement. Et on indique:

Ces dernières ont coûté chacune en moyenne 3,171\$ de plus que les véhicules achetés selon le mode d'achat en vrac. . .

Pourquoi est-ce que tout ne se fait pas par l'intermédiaire d'Approvisionnement et Services?

**Mr. Stedman:** My understanding of the Auditor General's report was that departments, on occasion, will purchase through us, but because of reasons of urgency will require that the vehicles be purchased from a retailer, from a dealer, as opposed to from the manufacturer, and that limits the ability to generate discounts.

**M. Larrivée:** On indique aussi dans le rapport que les délais de livraison peuvent aller jusqu'à six mois. Cela peut arriver dans le cas de véhicules très spécialisés comportant un équipement très sophistiqué, mais en général, dans le cas d'un véhicule d'un manufacturier, le délai de livraison n'est pas de six mois, surtout ces temps-ci car on a pas mal stock. Quelle est l'urgence? Il me semble qu'il y a beaucoup d'urgences. Ne pourrait-on pas dire que les ministères prennent des initiatives parce que les délais d'Approvisionnement et Services sont trop longs?

**Mr. Stedman:** I think that's a valid point. One of the challenges is for departments to identify what their needs are, to consolidate them into a package for us to do the purchase. We expect to do 16 bulk buys this year. Most of the time it takes from a user saying "I need a new vehicle" to actually getting the vehicle tends to be absorbed in the consolidation and planning within departments as to how they're going to spend their capital budgets. There are a lot of issues. For example, are they going to buy more vehicles, or are they going to buy something else? That kind of issue takes a lot of time.

Then it comes to us. We have a fairly efficient means now of putting together tender packages for manufacturers to bid on, and we do that electronically—we send them electronic bid packages and they send back electronic responses—which allows us to assess winners and losers very quickly and to make a decision.

Then the manufacturer has to manufacture the vehicles. Each specification is indicated for each vehicle, so they have to custom manufacture each vehicle, in a sense. It is normal practice, but it takes time.

So there are time delays through the bulk-buy process, and there is a time penalty attached to that as opposed to what you and I might do of going to a dealer and saying, "I'll take that one over there."

**M. Larrivée:** C'est plus facile et moins long, mais cela coûte 3,000\$ de plus par véhicule.

**Mr. Stedman:** No question.

**M. Larrivée:** Est-ce que le nombre de véhicules de notre parc automobile augmente tous les ans?

## [Traduction]

7.24 Two of the departments we audited had numerous purchases from dealer stock.

This had been done directly. He goes on to indicate:

The latter each cost an average of \$3,171 more than the bulk buy purchases. . .

Why isn't everything done through Supply and Services?

**M. Stedman:** Si j'ai bien compris le rapport du vérificateur général, c'est que parfois les ministères vont procéder à leurs achats par la voie d'Approvisionnement et Services, mais à cause de situations urgentes, ils devront acheter les véhicules d'un détaillant plutôt que du fabricant et cela limite la possibilité d'obtenir des escomptes.

**Mr. Larrivée:** The report also indicates that delivery can take up to six months. That can happen in the case of highly specialized vehicles that have extremely sophisticated equipment, but generally speaking, in the case of a manufacturer's vehicle, delivery doesn't take six months, especially these days since they have a lot of stock on hand. What do you mean by reasons of urgency? It seems to me there are a lot of urgent situations. Would it not be fair to say that departments take the initiative because it takes too long to go through Supply and Services?

**M. Stedman:** Je crois que ce que vous dites est valable. Les ministères doivent identifier leurs besoins, et les consolider dans un ensemble afin que nous puissions faire l'achat. Nous nous attendons à faire 16 achats en vrac cette année. La plupart du temps, le délai entre le moment où l'utilisateur dit «j'ai besoin d'un nouveau véhicule» et la livraison de ce véhicule est absorbée dans la consolidation et la planification ministérielle sur la façon de dépenser leur budget d'immobilisation. Il y a de nombreuses questions à régler. Par exemple vont-ils acheter plus de véhicules ou acheter autre chose? Cela prend un certain temps pour régler ces questions.

Ensuite, la demande nous parvient. Nous avons maintenant des moyens assez efficaces de rassembler un dossier d'appels d'offre pour que des fabricants soumissionnent, et nous le faisons par voie électronique. Nous leur envoyons des dossiers d'adjudication et ils nous renvoient des réponses électroniques, ce qui nous permet d'établir la liste des gagnants et des perdants très rapidement et de prendre une décision.

Le fabricant doit ensuite fabriquer les véhicules. Chaque cahier des charges est indiqué pour chaque véhicule, donc d'une certaine façon il doit fabriquer chaque véhicule sur mesure. C'est une pratique courante, mais cela prend du temps.

Il y a donc certains délais dans le processus d'achats en vrac, et c'est donc plus long que si vous ou moi allions chez un concessionnaire pour lui dire: «Je vais prendre celle-là dans le coin là-bas.»

**Mr. Larrivée:** It's easier and faster, but it costs \$3,000 more per vehicle.

**M. Stedman:** Aucun doute.

**Mr. Larrivée:** Does the number of vehicles in our fleet increase annually?

[Text]

**Mr. Stedman:** Do you mean the number of vehicles purchased?

**M. Larrivée:** Je m'excuse si la question vous. . .

**Mr. Stedman:** No, I don't think so.

**M. Larrivée:** Je vais vous demander de faire une comparaison. Vous dites qu'il y avait 42,000 véhicules l'an passé.

**Mr. Stedman:** I don't have those numbers here, but I can get them for the committee.

**M. Larrivée:** Il serait intéressant de le savoir. On semble vouloir réduire les effectifs de la Fonction publique. Si notre parc automobile devient plus important, il y a peut-être une contradiction là.

**Mr. Stedman:** I can't tell the committee. We would expect, based on our survey of our customers, about \$64 million will be spent on vehicles this year through Supply and Services.

**M. Larrivée:** On note aussi dans le rapport qu'il y a beaucoup d'achats qui se font vers la fin de l'exercice financier. Est-ce parce qu'il reste des fonds non dépensés ou si c'est parce que la plupart des véhicules deviennent *obsolete* juste vers la fin de l'exercice?

**Une voix:** Des cadeaux!

**Le président:** Est-ce qu'on peut avoir une réponse?

**M. Larrivée:** Il serait peut-être bon de le savoir.

• 0935

**Mr. Stedman:** I would hesitate to speculate, in any particular case, on why a vehicle is purchased toward the end of the year. Many departments, simply through their internal decision-making processes, would tend to take some time, having got their capital, determining what choices they want to make, and then they would go through the process of doing so. It would tend to put most of the purchases in the second half of the fiscal year. The question you're asking is one you really should be asking departmental managers.

**The Chairman:** But you're in charge, Mr. Stedman.

**Mr. Stedman:** No, I just do the purchasing—

**The Chairman:** Of cars bought from dealers, 47% were bought at the last possible budgetary time. Is that an urgency? Just because you have the money and it will lapse on the 31st of the month, you have to spend it? Is that what you call an urgency?

**Mr. Stedman:** I don't call it anything, Mr. Chairman.

**The Chairman:** That's the only reason you allow them to buy from dealers—if it's an urgent matter.

**Mr. Stedman:** We tend to take a department's word for it.

**The Chairman:** Either you're naive or I'm dumb. Anyway. . .

[Translation]

**M. Stedman:** Voulez-vous dire le nombre de véhicules achetés?

**Mr. Larrivée:** I'm sorry if the question. . .

**M. Stedman:** Non, je ne crois pas.

**Mr. Larrivée:** I would ask you to draw a comparison. You said there were 42,000 vehicles last year.

**M. Stedman:** Je n'ai pas ces chiffres-là devant moi, mais je peux les obtenir pour le comité.

**Mr. Larrivée:** It would be interesting to know. There seems to be an effort underway to reduce the size of the Public Service. If our vehicle fleet is increasing, there would seem to be some contradiction.

**M. Stedman:** Je ne saurais dire au comité. D'après notre sondage de nos clients, on peut s'attendre à ce qu'on dépense 64 millions de dollars sur les véhicules cette année par la voie d'Approvisionnements et Services.

**Mr. Larrivée:** The report also noted that a lot of purchasing was done towards the end of the fiscal year. Is this because there is money left over or because most of the vehicles become obsolete towards the end of the fiscal year?

**An hon. member:** Gifts!

**The Chairman:** Could we get an answer?

**Mr. Larrivée:** It might be helpful to determine that point.

**M. Stedman:** J'hésiterais à me perdre en conjectures quant aux raisons pour lesquelles un véhicule particulier a été acheté vers la fin de l'exercice financier. Par la voie de leur processus interne de prise de décisions, plusieurs ministères ont tendance à mettre beaucoup de temps à fixer leur choix, une fois qu'ils ont leurs budgets d'immobilisations, et ils entameraient ensuite le processus. Cela veut donc dire que la plupart des achats se font pendant la deuxième moitié de l'exercice financier. Il serait peut-être bon que vous posiez cette question aux gestionnaires ministériels.

**Le président:** Mais vous êtes le responsable, monsieur Stedman.

**M. Stedman:** Non, moi je ne fais que les achats. . .

**Le président:** Des voitures achetées chez des concessionnaires, dont 47 p. 100 ont été achetées à la toute fin de la période budgétaire. Est-ce qu'il s'agit d'une urgence? Puisque vous avez l'argent et que cet argent s'écoulera le 31 du mois, faut-il le dépenser? C'est ça que vous appelez une urgence?

**M. Stedman:** Je ne décide pas comment on l'appelle, monsieur le président.

**Le président:** C'est la seule raison pour laquelle vous leur permettez d'acheter chez un concessionnaire—si c'est une situation urgente.

**M. Stedman:** Nous avons tendance à croire le ministère sur parole.

**Le président:** Soit que vous êtes naïf ou moi je suis nigaud. Enfin. . .



[Texte]

**M. Larrivée:** Cela peut devenir une urgence si. . .

**Le président:** S'ils ont de l'argent!

**M. Larrivée:** . . . si l'argent est là. Cela peut aussi entraîner des achats qui ne passent pas par les voies normales. Je pense qu'il y aurait lieu d'apporter des correctifs à tout cela.

En ce qui concerne l'aliénation des véhicules, il semble qu'on remplace à l'occasion des véhicules et qu'on oublie de disposer des véhicules qui n'étaient plus bons. Qu'est-ce qui se passe? Quelle est la politique? Est-ce qu'Approvisionnement et Services reprend les véhicules qu'on doit échanger pour en disposer ou si ce sont les ministères eux-mêmes qui disposent de ces véhicules?

**Mr. Stedman:** Supply and Services Canada sells vehicles that departments want to get rid of to the public, but individual departments declare. . . the process is called declaring something surplus. Having declared it surplus, we would typically pick it up and sell it at one of our central warehouses.

The point I want to make is that departments independently choose to declare a vehicle surplus, and from our point of view that is not directly related to the purchase decisions. It may be from the department's point of view, but the processes aren't tied together.

**M. Larrivée:** Non, mais ne serait-il pas normal que dans notre administration, quand un ministère décide de remplacer un véhicule, ce véhicule soit déclaré excédentaire et renvoyé automatiquement à Approvisionnement et Services pour aliénation? Actuellement, vous avez des véhicules qui traînent un peu partout dans les ministères. On n'est pas pressé d'en disposer, car cela fait plus de véhicules à utiliser.

**Mr. Paton:** Mr. Larrivée, perhaps I could add just one element that is very important in this. Our policies are very clear in terms of managing the vehicle fleet or any material with a life cycle emphasis, meaning from beginning to end and that you should dispose of your vehicles when you feel you can get the best value for them.

However, one of the aberrations of operating in government, and this has been the case for many years, is that departments received no money for disposing of those vehicles. That was the case until 1989 when DSS and Treasury Board collaborated to get a 30% credit disposal, and until the PS 2000 white paper, which gave a 100% credit disposal.

It may not be the right decision to make, and we can all agree on that, but from the point of view of a department, they have a vehicle that might have 100,000 kilometres on it and it's usable. Maybe they're operating in a fishery. I know that the military has a lot of activities in the summer. They may want to use that vehicle over the summer. Up until 1989 they got absolutely nothing for disposing of that vehicle, which is not what you would call a good business practice. All of us would like to trade in our vehicles or whatever.

[Traduction]

**Mr. Larrivée:** It can become an emergency if. . .

**The Chairman:** If they have the money!

**Mr. Larrivée:** If the money is there. It can also lead to purchases that don't go through the normal channels. I think that situation should be corrected.

As for the disposal of the vehicles, it seems that vehicles are sometimes replaced but departments forget to dispose of the vehicles that were no longer satisfactory. What's going on there? What's the policy? Does Supply and Services take back vehicles that have to be traded to dispose of them or do the departments themselves dispose of these vehicles?

**M. Stedman:** Approvisionnement et Services vend au public les véhicules dont les ministères veulent se débarrasser, mais les ministères eux-mêmes déclarent. . . On appelle ça déclarer un véhicule excédentaire. Une fois que le véhicule est déclaré excédentaire, normalement nous irions le chercher et nous le vendons à un de nos entrepôts centraux.

Ce que je tiens à signaler c'est que les ministères choisissent eux-mêmes de déclarer un véhicule excédentaire, et d'après notre point de vue cela n'est pas directement relié aux décisions d'achat. Ça l'est peut-être du point de vue du ministère, mais les processus ne sont pas reliés.

**Mr. Larrivée:** No, but wouldn't it be normal in our administration, when a department decides to replace a vehicle, that the vehicle in question be declared surplus and automatically sent back to Supply and Services for disposal? Right now, you have vehicles lying around here and there in all departments. Nobody is in any rush to dispose of them, because it means they have more vehicles they can use.

**M. Paton:** Monsieur Larrivée, je pourrais peut-être ajouter un élément qui est très important ici. Nos politiques sont très claires quant à la gestion du parc automobiles et de tout matériel ayant un cycle de vie, et cela veut dire que vous devez aliéner les véhicules au moment où vous croyez pouvoir obtenir le meilleur prix possible.

Cependant, une des aberrations du gouvernement, et cela a été le cas pendant de nombreuses années, est que les ministères ne recevaient aucun argent pour l'aliénation de ces véhicules. Cela a été le cas jusqu'en 1989 lorsque Approvisionnement et Services et le Conseil du Trésor se sont mis d'accord pour obtenir un crédit de 30 p. 100 lors de l'aliénation, et le livre blanc de Fonction publique 2000 accordait un crédit de 100 p. 100 en cas d'aliénation.

Ce n'est peut-être pas la bonne décision à prendre, et nous sommes peut-être tous d'accord là-dessus, mais du point de vue du ministère, il faut comprendre qu'ils ont un véhicule qui a fait peut-être 100,000 kilomètres mais qui est encore utilisable. Ils l'utilisent peut-être dans les pêcheries. Je sais que les militaires ont beaucoup d'activités l'été. Ils veulent peut-être utiliser ce véhicule-là pour l'été. Jusqu'en 1989, ils n'obtenaient absolument rien pour l'aliénation de ce véhicule, ce qui n'est pas ce qu'on pourrait appeler une saine pratique de gestion. Nous voulons tous obtenir un certain remboursement lorsque nous échangeons un véhicule.

[Text]

So the way the policy was set up there was an incentive for people to keep their vehicles, to not think about it economically. It's also an incentive for them to keep them longer than their natural life. Because of the way capital and operating budgets are set up, operating the vehicles is an operating cost and buying them is a capital cost.

• 0940

With the change in the policies we have now, where departments can get 100% of the value of the vehicle, minus the service fees of DSS, we're hoping departments will say, let's manage that vehicle to get the right disposal and use that money to buy new vehicles. So we think a lot of departments will begin to dispose of their vehicles much more quickly when they get new vehicles.

**Mme Bertrand (Brome—Missisquoi):** Monsieur Paton, je vous ai écouté attentivement ce matin et j'ai aussi lu votre présentation. Je ne doute pas de votre bonne volonté, mais je m'inquiète beaucoup quant à l'efficacité de vos propositions. Je vous dis cela parce que les termes que vous employez tout au long de votre présentation me font douter des résultats. Par exemple, vous nous dites:

Un comité consultatif... regroupant une vingtaine de ministères a été créé.

Mais par la suite, tout au long de votre présentation, tout est au futur:

Les réunions du comité donneront aux gestionnaires l'occasion d'échanger...

Ce n'est pas très efficace.

Les rapports sur la qualité et l'opportunité... fourniront des renseignements utiles...

À un moment donné, vous dites:

L'élan... devrait se maintenir...

D'autres ministères... envisagent de faire appel...

Ce sont toutes de bonnes intentions, mais l'enfer est peuplé de bonnes intentions.

Le SCT met sur pied des séminaires pour donner aux gestionnaires... l'occasion de se familiariser...

Je pourrais continuer. Tout à l'heure, dans une de vos réponses à un collègue, vous avez employé deux mots seulement: «étudier la possibilité de». On peut étudier longtemps. La possibilité, c'est très vague.

Quand peut-on s'attendre à des résultats à la suite de vos bonnes intentions et de votre bonne volonté?

**Mr. Paton:** Merci beaucoup. C'est une bonne question.

If you think back to two years ago, two years ago we did not have any credit for the disposal of surplus assets or vehicles. We did not have any significant progress on using private-sector vehicles or fleets. In that time we have had

[Translation]

Donc, la politique de l'époque incitait les gens à garder leurs véhicules, et de ne pas envisager le problème d'un point de vue économique. Cela les encourage à garder ces véhicules plus longtemps que leur période d'utilisation prévue. À cause de la structure des budgets des immobilisations et d'exploitation, l'exploitation des véhicules représente un coût d'exploitation et l'achat de véhicules représente un coût en capital.

À la lumière de la nouvelle politique selon laquelle les ministères peuvent obtenir la valeur intégrale d'un véhicule, moins les frais de service perçus par le MAS, nous espérons que les ministères voudront bien gérer le véhicule pour en obtenir un bon prix au moment d'aliénation et acheter de nouveaux véhicules avec l'argent perçu. Nous estimons donc que plusieurs ministères commenceront à aliéner leurs véhicules beaucoup plus rapidement lorsqu'ils en achèteront de nouveaux.

**Mrs. Bertrand (Brome—Missisquoi):** Mr. Paton, I listened to you carefully this morning and I also read your brief. I have no doubt you are acting in good faith, but I wonder whether your proposals will be effective. I say this because the language you used during your presentation leads me to doubt whether anything tangible will be achieved. For example, you state:

A consultative committee... made up of approximately 20 departments, has been established.

But throughout the rest of your presentation, you used the future tense:

This committee provides a forum for managers to exchange ideas...

That does not seem to be a very efficient approach.

The quality and timeliness of reports... will provide useful data...

At one point, you say:

...promise to continue this momentum...

A number of other departments... are in the process of evaluating... the option to...

These are all good intentions, but the road to hell is paved with good intentions.

Seminars are being developed under the leadership of TBS to raise awareness in the regions...

I could go on. When you answered one of my colleague's questions a few moments ago, you used only two words: "study the possibility of". One can study for a long time. A possibility is very vague.

How soon after can we expect results from your good intentions and good faith?

**Mr. Paton:** Thank you very much. That is a good question.

Si vous remontez deux ans en arrière, on n'accordait pas de crédit pour l'aliénation de l'actif excédentaire, ou des véhicules. Nous n'avions pas souvent recours aux parcs automobiles du secteur privé. Depuis, trois ministères font



[Texte]

three departments fully engaged in doing that. Fisheries and Oceans, for example, have done a pilot project. They did it in a year. They did a report on that pilot project and have now decided to go with the private-sector option for their fleet.

So perhaps the progress isn't as dramatic as one would like, and we would certainly hope there will be rapid progress in the future, but there is in fact significant progress in this area. If you think back over 20, 30, 50 years, government has always managed its fleet by buying cars and managing them itself. We have never significantly used other options, such as private-sector leasing or management firms. Within the last two years we have significantly moved in that direction.

Unfortunately, government does move slowly. But in the context of government, that is actually very rapid progress. It's very, very clear that with the committee, the change in specifications, the change in the way the disposal credit operates. . . Several departments, including Public Works Canada, are undertaking those reviews and are significantly changing the way in which they think they're going to manage their fleets. They are moving forward.

Ce n'est pas un progrès énorme, mais je pense qu'il y a certainement eu quelques progrès importants.

• 0945

**Mme Bertrand:** De toute façon, je suis convaincue que le vérificateur général, dans son rapport de l'année prochaine, va faire un suivi de cela. On va regarder attentivement pour voir s'il y a des progrès.

Ma deuxième question s'adresse au vérificateur général. Dans l'analyse de ce dossier, vous a-t-il été possible d'évaluer en dollars et en cents les économies que le gouvernement pourrait faire avec une meilleure gestion de ce programme?

**M. Desautels:** Dans notre chapitre, nous avons fourni un certain nombre de chiffres sur les activités reliées à la gestion du parc automobile. Si j'avais à nommer un secteur particulier où il y aurait plus d'économies à faire, ce serait celui de la justification du nombre de véhicules qui sont dans le parc automobile. On peut faire des économies à l'achat de véhicules ainsi que lors de l'aliénation des véhicules, mais le gros des économies est relié au coût d'un véhicule dans une année, au coût du personnel qui utilise ce véhicule et ainsi de suite. On a des exemples de ce qu'il en coûte pour faire fonctionner un véhicule pendant une année.

On a plus de 28,000 véhicules. On pourrait peut-être en avoir moins. Si on en enlevait 1,000, on pourrait peut-être épargner immédiatement quelque 5 millions de dollars par année. Donc, le plus gros potentiel d'économies est au niveau du nombre de véhicules en utilisation dans le moment.

**Mme Bertrand:** Ma prochaine question s'adresse à M. Paton ou à vous. Est-ce que le système de gestion que le Conseil du Trésor a mis en place coûte plus cher au gouvernement? En un mot, est-ce qu'on change un dollar

[Traduction]

affaire avec le secteur privé. Par exemple, Pêches et Océans a effectué un projet-pilote réalisé en moins d'un an. Le ministère en a fait un rapport et a décidé d'avoir recours au secteur privé pour leur parc automobile.

Nous n'avons donc peut-être pas fait tous les progrès voulus, et nous espérons certainement qu'on fera de rapides progrès à l'avenir, mais il n'y a aucun doute qu'il y a eu des progrès dans ce domaine. Au cours des 20, 30 et 50 dernières années, le gouvernement a toujours géré son propre parc en achetant des véhicules et en les gérant lui-même. Il n'a jamais sérieusement envisagé d'autres possibilités, telles la location de véhicules du secteur privé ou le recours aux cabinets d'organisation. Mais au cours des deux dernières années, nous nous sommes davantage tournés vers ces options.

Malheureusement, le gouvernement avance à petits pas. Mais dans le contexte du gouvernement, cela représente quand même des progrès rapides. Il est très, très évident, puisque le comité étudie ces questions, et que les cahiers des charges ont changé de même que la structure des crédits d'aliénation, que. . . Certains ministères, y compris Travaux publics sont en train de revoir leurs programmes et ils envisagent de changer complètement la façon dont ils gèrent leurs parcs automobiles. Ils font des progrès.

The progress isn't huge, but I do believe some important progress has been made.

**Mrs. Bertrand:** In any case, I'm convinced the Auditor General, in next year's report, will follow up on the matter. At that time, we'll pay careful attention to see if progress has been made.

My second question is for the Auditor General. When you studied this matter, were you able to financially assess how much the government would save if it managed its program better?

**Mr. Desautels:** In the particular chapter, we gave certain figures concerning the management of the vehicle fleet. If there was one specific area where money could be saved, I believe it would lie in seeking to justify the number of vehicles which make up the fleet. Money can be saved when a vehicle is either bought or disposed of, but the biggest potential for saving money lies with the cost of a vehicle over a year, personnel costs and so on. We gave examples of how much it costs to operate a vehicle for a year.

There are over 28,000 vehicles. We could probably do with less. If 1,000 vehicles were sold, we might immediately save approximately \$5 million per year. Therefore, we could potentially save the most money by reducing the number of vehicles currently in use.

**Mrs. Bertrand:** Mr. Paton or yourself may answer my next question. Is Treasury Board's new management system costing the government more? In a nutshell, are we trading a dollar and getting 85 cents back? Aren't we losing savings we

[Text]

pour quatre vingt-cinq cents? Est-ce qu'on ne perd pas ainsi les économies qu'on pourrait réaliser dans l'achat ou l'entretien des automobiles? Vous avez dû mettre en place une autre bureaucratie pour administrer ce programme, et cette bureaucratie coûte plus cher au gouvernement.

**Mr. Paton:** No. In fact, that's one of the reasons why we have encouraged the private sector option, because minimal government bureaucracy or staff or costs are involved for the government to move in that direction and work it through the private sector, which manages it on behalf of the government. That is a very important question, because one of the great difficulties we face in a lot of policy areas is we don't want to create yet more bureaucracy and overhead for the government. It may save money in some areas, but it also will cost significant amounts of money.

This approach is the least bureaucratic and the least costly from the point of view of government management.

**M. Bellemare (Carleton—Gloucester):** Je suis heureux d'entendre ce matin M. Paton. Êtes-vous directeur ou sous-ministre?

**Mr. Paton:** Deputy secretary.

**M. Bellemare:** Sous-secrétaire du ministère des Bonnes intentions, d'après les réponses qu'il a données à ma collègue.

**M. Paton:** C'est un bon ministère.

**M. Bellemare:** Monsieur Paton, permettez-moi d'ouvrir une petite parenthèse. J'imagine que cette réunion sera télévisée et j'espère que les gens responsables des parcs automobiles des centaines de municipalités au Canada vont regarder cela. Je suis sûr qu'ils vont se poser des questions. Qu'est-ce qui se passe? On sait que, dans les municipalités, il y a une révolte concernant les taxes. Les municipalités coupent, coupent, coupent et enlèvent les véhicules aux employés; elles contrôlent beaucoup. Elles ont un bon système. Je connais très bien le système des municipalités et des services de police.

Revenons à des questions de base. On a 28,600 véhicules valant environ 0.5 milliard de dollars.

Mr. Paton, how long has the federal government been in the vehicle fleet business? Two years, three years. . . ?

• 0950

**Mr. Paton:** Since the day cars were invented, probably.

**Mr. Bellemare:** Is the government just in the business of purchasing cars in February and March to hurry up before budget deadlines, or is it in the business of acquiring vehicles for specific purposes? Which of the two?

**Mr. Paton:** According to our policies, vehicles and any materiel should not be purchased unless it meets an operational requirement and is economical.

**Mr. Bellemare:** Do you have figures on how many automobiles are bought during the months of March, or even February?

**Mr. Paton:** All vehicles are purchased through Supply and Services. It's their responsibility to keep those figures.

[Translation]

could otherwise get by buying or maintaining vehicles? You undoubtedly had to create another bureaucracy to administer this program, and this bureaucracy is costing the government more.

**M. Paton:** Non. En fait, c'est une des raisons pour lesquelles nous avons encouragé le recours au secteur privé, parce que cela implique peu de bureaucratie gouvernementale, de coûts reliés au personnel et de coûts en général; le secteur privé s'occupe de la chose à la place du gouvernement. C'est une question très importante, parce qu'une des difficultés auxquelles nous avons à faire face dans de nombreux domaines, c'est que nous ne voulons pas créer davantage de bureaucratie ni de frais généraux pour le gouvernement. Le programme aidera à épargner de l'argent dans certains secteurs, mais il coûtera également assez cher.

Vue de l'angle de la gestion du gouvernement, cette approche est la moins bureaucratique et la moins coûteuse.

**Mr. Bellemare (Carleton—Gloucester):** I am glad to hear from Mr. Paton this morning. Are you Director or Deputy Minister?

**M. Paton:** Sous-secrétaire.

**Mr. Bellemare:** Deputy Secretary of the Department of Good Intentions, according to the answers he gave my colleague.

**Mr. Paton:** It's a good department.

**Mr. Bellemare:** Mr. Paton, allow me to digress for a moment. I presume this meeting will be televised and I hope that the managers of hundreds of municipal vehicle fleets throughout Canada will be watching. I'm sure they will ask questions. What's going on? We know that there is a tax revolt at the municipal level. Municipalities are making many, many cuts and are cutting back on employee vehicles; they are being very careful. They have a good system. I'm very familiar with the municipality system and with police services.

But let's come back to the heart of the matter. We have 28,600 vehicles which are worth about half a billion dollars.

Monsieur Paton, depuis combien de temps le gouvernement s'occupe-t-il des parcs automobiles? Deux ans, trois ans. . . ?

**M. Paton:** Depuis l'invention de l'automobile, probablement.

**M. Bellemare:** Est-ce que le gouvernement se dépêche d'acheter des véhicules automobiles en février et en mars pour battre l'échéance du budget, ou bien achète-t-il des véhicules à des fins précises? Lequel des deux?

**M. Paton:** D'après notre politique établie, aucun véhicule automobile, ni d'ailleurs aucun matériel ne doit être acheté à moins que son acquisition réponde à un besoin et que l'achat soit avantageux.

**M. Bellemare:** Pouvez-vous nous dire exactement combien de véhicules sont achetés en mars, ou même en février.

**M. Paton:** C'est Approvisionnement et Services Canada qui s'occupe d'acheter tous les véhicules. C'est ce ministère qui pourrait vous fournir ces chiffres.



[Texte]

**Mr. Bellemare:** I understood a little while ago that Supply and Services is not the only department that purchases automobiles.

**Mr. Paton:** No, all vehicles are still purchased through Supply and Services, even though they may go directly from the dealers.

**Mr. Bellemare:** So we could find out if vehicles are purchased in March, which would make a lot of people across Canada very suspicious of the *raison d'être* of the purchase in the first place.

**Mr. Paton:** Yes, sure.

**Mr. Bellemare:** I had the impression that you're leaving it to the different departments to make a decision as to whether or not they need automobiles, that Treasury Board does not have a policy as to why you should purchase a vehicle, should you purchase a vehicle or should you not, or should you cut down the number of vehicles. Do you have policies like that, or do you leave it to the different departments?

**Mr. Paton:** Our policy on this is very clear. You purchase materiel or vehicles when you can justify their need based on operational requirements and it is an economical expenditure of resources. If you take a fisheries and oceans department that has a hatchery or a fishery to run, the department itself has to go through its own cost benefit analysis as to why it needs a vehicle as opposed to using the telephone or computers or whatever. Those decisions are often very local decisions, because in fact most of the fleet is out in the field and in regions. So it's the responsibility of the department to go through that analysis and to justify it fully. Our policies have very clear questions that are involved that you should ask yourself when purchasing those vehicles, and we have clear audit guidelines that give people an idea, should departments wish to audit this area, of how they would go about doing such an audit. If I'm correct, the Auditor General in fact used our very questions to do its own audit.

**Mr. Bellemare:** Out in the field, the managers are the ones who decide what is required according to the questions you provide them. The managers decide. So it's out in the field, every manager?

**Mr. Paton:** A manager decides in the context of the budget process of that department. Vehicles are generally a part of the capital budget of the department. Capital budgets are strictly managed and strictly controlled. In fact, the capital budgets of Parliaments go through the multi-year operational planning process and are approved by the Treasury Board. Capital money is very scarce in most departments. So in many cases there is a fairly rigorous questioning process as to whether you want to buy cars or computers or other things, and regions and managers have to be able to justify to their superiors and to their finance groups why they're making investments in these areas.

[Traduction]

**M. Bellemare:** J'ai cru comprendre tout à l'heure que Approvisionnement et Services n'est pas le seul ministère qui achète des automobiles.

**M. Paton:** Non, c'est encore Approvisionnement et Services qui achète tous les véhicules, même si les concessionnaires les livrent directement aux clients.

**M. Bellemare:** Il serait donc possible de savoir combien de véhicules ont été achetés en mars, ce qui éveillerait la méfiance de bien des Canadiens quant à la raison d'être de ces achats.

**M. Paton:** Oui, bien sûr.

**M. Bellemare:** J'ai eu l'impression que vous vous en remettez aux divers ministères pour déterminer leurs besoins en matière d'automobiles, c'est-à-dire que le Conseil du Trésor n'a pas de politique précisant les raisons pouvant justifier l'achat d'un véhicule et permettant de décider si l'on devrait ou non en acheter ou encore réduire l'importance du parc automobile. Avez-vous une telle politique ou bien vous en remettez-vous aux divers ministères?

**M. Paton:** Notre politique est très claire. On peut acheter du matériel ou des véhicules quand on peut en justifier l'achat par des besoins opérationnels et qu'il s'agit d'une utilisation judicieuse des ressources. Prenons par exemple le ministère des Pêches et Océans qui exploite une fratrière ou une écloserie. Le ministère doit effectuer sa propre analyse coûts-avantages appliquée à l'achat d'un véhicule automobile, par opposition à l'utilisation du téléphone, de l'ordinateur, etc. Souvent, ces décisions sont prises au niveau local parce qu'en fait, la plus grande partie du parc automobile se trouve dans les régions et même dans les petites localités. Il incombe donc au ministère de procéder à cette analyse et de justifier pleinement l'achat proposé. Notre politique comporte une série de questions très claires que l'on devrait se poser avant d'acheter des véhicules automobiles, ainsi que des lignes directrices très claires pour la vérification donnant au ministère des indications quant à la façon de procéder pour faire éventuellement une vérification de ce secteur. En fait, je crois que le vérificateur général a justement utilisé notre propre questionnaire pour faire sa propre vérification.

**M. Bellemare:** Ce sont donc les gestionnaires locaux qui décident sur place quels sont leurs besoins, d'après le questionnaire que vous leur fournissez. Les gestionnaires prennent la décision. C'est donc très localisé, tous les cadres prennent des décisions de ce genre?

**M. Paton:** Les cadres prennent des décisions dans le contexte du processus budgétaire de leur ministère. Généralement, les véhicules automobiles relèvent du budget d'immobilisation du ministère. Or, les budgets d'immobilisation sont gérés et contrôlés de façon très rigoureuse. En fait, les budgets d'immobilisation approuvés par le Parlement sont scrutés à la loupe dans le cadre des plans opérationnels pluri-annuels et sont approuvés par le Conseil du Trésor. Dans la plupart des ministères, l'argent destiné aux immobilisations est très rare. Par conséquent, on s'interroge sérieusement avant d'acheter des véhicules ou des ordinateurs ou quoi que ce soit et les cadres régionaux doivent pouvoir justifier de tels investissements devant leurs supérieurs et les responsables des finances de leur ministère.

[Text]

**Mr. Bellemare:** So the managers are the ones who would declare a vehicle surplus and they would have the know-how about that?

**Mr. Paton:** They would, but in many departments—the RCMP is an example—they have departmental guidelines on the number of kilometres of use and at what point they should be declaring cars surplus based on historical averages or management principles. Each department is different, however, because the cars are used differently.

• 0955

**Mr. Bellemare:** Assuming all the departments are different, do you have a data system that tracks the utilization of vehicles? For example, would a vehicle be utilized at 5% or 10% of the time, 25% or 100% of the time?

**Mr. Paton:** We don't have such a data system. That's not generally what Treasury Board does. If we did, we'd need huge increases in our budgets. What we have done in policy is state very clearly that departments should know and have clear information on how they use vehicles and their cost-effectiveness. Then we've encouraged the use of private-sector vehicle fleet management firms because they have such sophisticated data.

**Mr. Bellemare:** Could you get the data if you wanted to?

**Mr. Paton:** We could always get the data if we wanted to, yes. All we have to do is ask.

**Mr. Bellemare:** Can I be assured some of the vehicles are not purchased just as status symbols?

**Mr. Paton:** I don't know how one would assure you of that. As far as we are concerned, most vehicles are used, and used well. They're quite frugal vehicles. I'm not sure if having a government maple leaf on your car these days is much of a status symbol when you're driving around the community. I don't know how a car would be related to a status symbol.

**Mr. Bellemare:** For an inspector who is on the road, it is not a status symbol; it is a tool to work with.

**Mr. Paton:** It's his office; a travelling office.

**Mr. Bellemare:** There might be managers who have an office and instead of calling a taxi, they have a vehicle handy. They have a vehicle in the shop, just waiting for them to call. Do you track those? Does anyone track those? Do we know there might be quite a few of them that are just sitting around and putting in only a few kilometres a year, being washed constantly but not being used?

**Mr. Paton:** It is the responsibility of departments to track those things, manage the vehicles, and see what kind of kilometre use there is. I noticed in the Auditor General's report some cars were, in their view, not used sufficiently to justify their having the number of cars. However, the use was still fairly significant, even on average.

[Translation]

**M. Bellemare:** Donc, les cadres peuvent décider qu'il y a excédent de véhicules et ils savent comment s'y prendre le cas échéant?

**M. Paton:** En effet, mais dans bien des ministères, notamment à la GRC, il y a des lignes directrices ministérielles sur le kilométrage et l'âge à partir duquel les véhicules sont déclarés excédentaires, d'après les moyennes antérieures ou suivant les principes de gestion. Chaque ministère a sa propre ligne de conduite, étant donné que l'utilisation des véhicules diffère d'un ministère à l'autre.

**M. Bellemare:** En supposant que chaque ministère est différent, avez-vous une banque de données permettant de déterminer l'utilisation des véhicules? Par exemple, un véhicule est-il utilisé 5 ou 10 p. 100 du temps, ou plutôt 25 ou 100 p. 100?

**M. Paton:** Nous n'avons pas de système de ce genre. Ce n'est pas dans les habitudes du Conseil du Trésor. Il nous faudrait d'ailleurs un budget beaucoup plus important pour le faire. Ce que nous avons fait, c'est d'énoncer très clairement dans notre politique que les ministères doivent avoir des renseignements très précis sur l'utilisation et la rentabilité de leur parc automobile. De plus, nous les avons encouragés à confier la gestion de leur parc automobile à des entreprises privées spécialisées qui possèdent justement de tels systèmes informatiques perfectionnés.

**M. Bellemare:** Pourriez-vous obtenir ces données si vous le voulez?

**M. Paton:** Nous pourrions toujours obtenir les données, bien sûr. Il suffirait de les demander.

**M. Bellemare:** Puis-je avoir l'assurance qu'aucun véhicule ne sert uniquement à relever le prestige d'un employé ou d'un service?

**M. Paton:** Je ne vois pas comment on pourrait vous donner une telle assurance. À notre connaissance, la plupart des véhicules sont utilisés judicieusement. Ce sont des véhicules économiques. De toute façon, je ne suis pas certain que ce soit très prestigieux de nos jours de se balader dans un véhicule marqué de la feuille d'érable gouvernementale. Je ne vois d'ailleurs pas en quoi une voiture pourrait être un symbole de prestige.

**M. Bellemare:** Pour un inspecteur qui est toujours sur la route, ce n'est pas un symbole de prestige, mais plutôt un outil de travail.

**M. Paton:** C'est son bureau, un bureau roulant.

**M. Bellemare:** Il y a peut-être des cadres qui travaillent dans un bureau et qui, au lieu d'appeler un taxi, utilisent une voiture de fonction. Ils ont un véhicule pour leur usage personnel. Cherchez-vous à découvrir pareils abus? Y a-t-il quelqu'un qui s'en charge? Pour ce qu'on en sait, il pourrait bien y en avoir un bon nombre qui ne roulent que quelques kilomètres par année, qui sont lavés régulièrement mais presque jamais utilisés.

**M. Paton:** C'est la responsabilité des ministères de gérer le parc automobile, de vérifier le kilométrage des véhicules et d'enrayer les abus de ce genre. J'ai remarqué que, de l'avis du vérificateur général, certains véhicules ne sont pas utilisés suffisamment pour justifier l'importance du parc automobile. Toutefois, le kilométrage moyen est tout de même assez élevé.



[Texte]

**Mr. Bellemare:** What was that number? Was there a number?

**Mr. Paton:** I think the number used was... 18,000 kilometres a year was considered to be a cost-effective use of a vehicle. You will have to answer the question yourself on what they found in that specific area.

**The Chairman:** Mr. Gilmore?

**Mr. Alan Gilmore (Principal, Audit Operations Branch, Office of the Auditor General of Canada):** What we did was use data that had been calculated by DOT in its own studies of what would be the expected use of vehicles simply in kilometres driven on an annual basis. This doesn't take into account why you drove it or how long it stayed at a particular site when you got there. But just on the simple indicator of kilometres used, there was a consensus that the high expected use was 30,000; the medium expected use was about 24,000 kilometres a year; the low expected use was 20,000 kilometres a year. We chose as our measure to determine whether there was possible under-utilization 18,000 kilometres a year. So when we collected the data on the use, we judged it against the 18,000 figure, saying that was a very conservative figure. If you haven't reached 18,000 kilometres a year, then you may possibly not be using this car in an appropriate manner.

**Mr. Bellemare:** I have some grave concerns about the utilization of automobiles. Again, on the usage of automobiles, do you track where people go with their automobiles? Do they just go from home to work, wherever it is, or do they use it during working hours? And during working hours, do they use it to go shopping, or to do personal things?

**Mr. Paton:** It's up to departments to do that tracking, of course. However, our policy is very clear on that. Vehicles are not to be used for personal use. So using any car for personal use is forbidden by the policy and is outside the provisions of Treasury Board policies.

• 1000

**Mr. Redway (Don Valley East):** Gentlemen, as I understand it, the Government of Canada owns about 29,000 standard kinds of motor vehicles, cars and light trucks, worth something like \$470 million in assets. That is quite a bit of money.

Canada has been in operation for 125 years and the automobile has been around most of that time, so the Government of Canada has been in the business of managing automobiles, and buying them and selling them for quite a few years. Why didn't we develop some sort of policy that would have eliminated all of the wastage and all of the inefficiencies by this time? Isn't that the job of Treasury Board, or formerly of the finance department or of whomever had the central control of government expenditures?

[Traduction]

**M. Bellemare:** Le kilométrage est de combien? Donne-t-on un chiffre?

**M. Paton:** Je crois que le chiffre cité est de 18,000 kilomètres par année; on considère qu'à partir de là, un véhicule est utilisé de façon efficiente. Vous devrez fouiller vous-même dans le rapport pour savoir quelles constatations on y fait sur cette question précise.

**Le président:** Monsieur Gilmore.

**M. Alan Gilmore (directeur principal, Direction générale des opérations de vérification, Bureau du Vérificateur général du Canada):** Nous avons utilisé comme base les calculs du ministère des Transports sur l'usage prévu des véhicules automobiles en kilomètres par année. Cela ne tient évidemment pas compte de la raison du voyage et de la durée du séjour à un endroit particulier. Mais si l'on s'en tient à la simple indication du kilométrage, on était généralement d'accord pour dire que le kilométrage annuel atteindrait 30,000 dans le cas d'un usage intensif, 24,000 pour un usage moyen et 20,000 kilomètres par année pour un usage minimal. Pour déterminer s'il y avait peut-être sous-utilisation, nous avons choisi comme étalon 18,000 kilomètres par année. Donc, quand nous avons colligé les données sur le kilométrage, nous l'avons comparé à ce chiffre de 18,000 kilomètres, qui correspond à un usage très faible. Les véhicules qui roulent moins de 18,000 kilomètres par année ne sont peut-être pas utilisés judicieusement.

**M. Bellemare:** J'ai de graves inquiétudes au sujet de l'utilisation des véhicules automobiles. Je reviens donc à la charge. Avez-vous un moyen de savoir où vont les gens au volant de ces véhicules? Utilise-t-on ces voitures uniquement pour se rendre au travail ou bien également pendant les heures de travail? Dans ce dernier cas, s'en sert-on pour aller magasiner ou faire des courses personnelles?

**M. Paton:** C'est évidemment aux ministères qu'il incombe de faire ce genre de contrôle. Toutefois, notre politique à cet égard est très claire. Les véhicules ne doivent pas servir à des fins personnelles. Donc, tout usage d'un véhicule automobile à des fins personnelles est interdit par la politique et constitue une infraction à la politique établie du Conseil du Trésor.

**M. Redway (Don Valley-Est):** Messieurs, si je comprends bien, le gouvernement du Canada possède quelque 29,000 véhicules automobiles, voitures et camions légers, le tout d'une valeur d'environ 470 millions de dollars. C'est beaucoup d'argent.

Le Canada existe depuis 125 ans et l'automobile depuis presque aussi longtemps. On peut donc dire qu'il y a très longtemps que le gouvernement du Canada s'occupe d'acheter et de revendre des véhicules et de gérer des parcs automobiles. Pourquoi n'avons-nous pas élaboré depuis longtemps déjà une politique qui nous aurait permis d'éliminer tout le gaspillage? N'est-ce pas la tâche du Conseil du trésor, autrefois du ministère des Finances ou de quiconque était chargé de contrôler les dépenses gouvernementales?

[Text]

**Mr. Paton:** I can't answer for the past. I would agree with you that it is an area where improvements are possible. We are making the improvements now, and we have been doing so in the last couple of years. It might be important—

**Mr. Redway:** But you have had this role for years and years and years. You said as long as the automobile has been around, Mr. Paton. Surely over that period of time your department, and whoever your predecessors were, were charged with the responsibility of making sure that the money of the taxpayers of Canada was spent in the most efficient and effective way possible without any waste. Surely you would not be still floundering around conducting trial experiments on the best way to do it.

**Mr. Paton:** I think there is a very important issue here that you are raising, Mr. Redway. One of the important things about the policies that we had in the past was that we had very, very clear, directive, detailed policies in the area of vehicles.

**Mr. Redway:** Isn't it your job to make sure those policies work?

**Mr. Paton:** What in fact is the problem is that they did work.

**Mr. Redway:** Pardon?

**Mr. Paton:** They did work, because most of those policies were directed—

**Mr. Redway:** Then we have no problems. We are not wasting any money. The Auditor General is not right.

**Mr. Paton:** —because the policies were not directed towards saving money. They were directed towards control.

**Mr. Redway:** Surely your job, though, and your department's job, and your predecessor's jobs were to make sure that we operated without wastage, and surely that is saving money.

**Mr. Paton:** Let me give you an example. On disposal credits, that is a policy that emanates from the concern that government departments should not be able to get any money back for disposing of an asset.

That was a policy, and it was very clear. No departments were allowed to get one nickel out of disposing of those cars. That was a policy. It was very clear. It was very directive. It was very detailed, and it was complied with all over the government.

In fact, Mr. Redway, it led to inefficiency, significant inefficiency, because in fact it encouraged departments not to get rid of cars when they should be disposed of. "Keep them as long as possible because you have already paid the money for them. Don't bother disposing of them in a timely manner as the AG Report shows because, why bother, you don't get any money for it?"

We had policies, but the policies were not really directed towards efficiency.

[Translation]

**M. Paton:** Je ne peux pas répondre de ce qui s'est fait dans le passé. Je conviens avec vous qu'il y a place pour de l'amélioration dans ce domaine. Nous nous en occupons d'ailleurs en ce moment même et nous le faisons depuis quelques années. Il serait peut-être important. . .

**M. Redway:** Mais vous assumez ce rôle depuis des années et des années. Vous avez dit que vous le faisiez depuis l'invention de l'automobile, monsieur Paton. Pendant tout ce temps, votre ministère ou les services qui vous ont précédé étaient chargés de s'assurer que l'argent des contribuables canadiens soit dépensé de la manière la plus efficace et la plus efficiente possible, sans aucun gaspillage. S'ils s'étaient acquittés de leurs responsabilités, vous ne seriez pas obligés de me dire que vous êtes encore en train de patauger et de faire des expériences pour trouver le meilleur moyen de s'y prendre.

**M. Paton:** Vous soulevez une question fort importante, monsieur Redway. La politique qui était en vigueur dans le passé comportait un aspect non négligeable, à savoir des directives très très claires et détaillées dans le domaine des véhicules automobiles.

**M. Redway:** N'êtes-vous pas chargé de veiller à ce que cette politique donne des résultats?

**M. Paton:** Le problème, c'est justement que la politique a donné des résultats.

**M. Redway:** Pardon?

**M. Paton:** En effet, la plupart du temps, la politique visait. . .

**M. Redway:** Dans ce cas, il n'y a pas de problème. Nous ne gaspillons pas d'argent. Le vérificateur général se trompe.

**M. Paton:** . . . parce que la politique ne visait nullement à économiser de l'argent. Elle visait à exercer un contrôle.

**M. Redway:** Mais assurément, votre tâche, la tâche de votre ministère et la tâche de vos prédécesseurs, c'était de veiller à ce qu'il n'y ait pas de gaspillage, ce qui revient à économiser de l'argent.

**M. Paton:** Je vais vous donner un exemple, celui des crédits d'aliénation. Ceux-ci ont été créés en application d'une politique dont l'objet est d'éviter que les ministères gouvernementaux puissent encaisser de l'argent lorsqu'ils procèdent à l'aliénation d'un actif.

C'était une politique très claire. Aucun ministère n'était autorisé à empôcher un sou à la suite de l'aliénation de ces véhicules automobiles. C'était la politique établie, elle était très claire, très rigoureuse, très détaillée et elle était rigoureusement appliquée.

En fait, monsieur Redway, elle a abouti à l'inefficacité. En effet, cette politique encourageait les ministères à ne pas se débarrasser des véhicules au moment où on aurait dû le faire. «Gardons-les le plus longtemps possible puisqu'on les a déjà payés». Ne prenons pas la peine de les revendre au moment où on devrait le faire, tel qu'il est consigné dans le rapport du vérificateur général. Pourquoi s'en donner la peine puisque l'on n'en tirera pas un sou?

Nous avons donc une politique établie, mais cette politique ne visait pas vraiment l'efficacité et l'efficacités.



[Texte]

**Mr. Redway:** Why did it take 90 years to direct the policies towards efficiency?

**Mr. Paton:** Because many of the concerns of government in the past had been towards prudence, probity, economy, and control. It was only in the last few years with huge budget restraints that we have been able to start focusing those policies clearly on efficiency.

**Mr. Redway:** So your department never worried about efficiency before?

**Mr. Paton:** Of course they worried about efficiency, but efficiency was one of many factors. It is now becoming the paramount factor.

**Mr. Redway:** Even if it was only one of many factors, surely you would have put in place a system that would have made sure that the government was operating efficiently, even though you had to take into account all these other factors? It seems astounding to me—

**Mr. Paton:** You would have to put in a system that would be so cost intensive, and so many people would have to be involved in managing the fleets, making decisions on fleets, that it would be a very, very complicated bureaucracy.

**Mr. Redway:** Does that mean then that you are now throwing up your hands—

**Mr. Paton:** No.

**Mr. Redway:** —and saying it is impossible to be efficient?

**Mr. Paton:** We have moved beyond that to say, look, let's get the incentives right. If you are getting money for giving back your vehicle, you are going to start thinking like any business person, or any municipality that Mr. Bellemare is talking about. You are going to start thinking creatively. You're going to start saying, maybe I should get rid of that car the third year. I can still get a significant amount of money for it, and I can use that for a new car. You're starting to think like that.

• 1005

As long as you're not getting any money for that car, no amount of policy, no amount of pressure, no amount of control can overcome that incentive. The government is extremely decentralized, and we have many, many different uses. By putting the incentives in the right place, by encouraging new ways of doing business, such as using the private sector fleets, by scrutinizing capital budgets and pursuing economies in government, I think we've now set up an environment where you can get significant improvement in this area. My point is I don't think you could get it with policies that were strictly determined on control and on where the incentives were wrong.

[Traduction]

**M. Redway:** Pourquoi a-t-il fallu 90 ans pour avoir une politique visant l'efficacité?

**M. Paton:** Parce que dans le passé, les gouvernements se préoccupaient davantage d'agir avec prudence, probité, d'être économes et d'exercer le contrôle. Ce n'est qu'au cours des dernières années, à la suite des coupes sombres opérées dans les budgets, que nous avons été en mesure de braquer toute notre attention sur l'efficacité et l'efficacités.

**M. Redway:** Si je comprends bien, votre ministère ne s'était jamais soucié d'efficacité auparavant?

**M. Paton:** Bien sûr que l'on avait le souci de l'efficacité, mais ce n'était qu'un facteur parmi beaucoup d'autres. C'est maintenant devenu le facteur primordial.

**M. Redway:** Même si ce n'était qu'un facteur parmi bien d'autres, il me semble que vous auriez dû mettre en place un système permettant de garantir que l'appareil gouvernemental était administré de façon efficace, même si vous deviez tenir compte de tous les autres facteurs. Cela me semble stupéfiant.

**M. Paton:** Il faudrait mettre en place un système qui serait tellement coûteux, il faudrait tellement de gens pour s'occuper de la gestion des parcs automobiles que cela ne ferait qu'alourdir considérablement l'appareil bureaucratique.

**M. Redway:** Dois-je comprendre que vous renoncez complètement...

**M. Paton:** Non.

**M. Redway:** ...et que vous dites qu'il est impossible d'atteindre l'efficacité?

**M. Paton:** Nous avons dépassé ce stade. Nous disons maintenant: Ayons les stimulants voulus. Si les responsables peuvent toucher l'argent de la revente du véhicule, ils vont commencer à adopter l'attitude de tout homme d'affaires avisé, ou encore l'attitude des autorités municipales dont M. Bellemare parlait. C'est-à-dire que l'on va commencer à faire preuve de créativité. Les gens vont commencer à se dire: peut-être devrais-je me débarrasser de ce véhicule après trois ans. Je peux encore en tirer une somme non-négligeable que je pourrais appliquer à l'achat d'un véhicule neuf. Voilà ce qui va se passer.

Tant et aussi longtemps que l'on ne peut pas tirer un cent de la revente d'un véhicule usagé, aucune politique, aucun encouragement, aucun contrôle ne pourra surmonter cet obstacle. Le gouvernement est extrêmement décentralisé et l'usage que l'on fait des véhicules est très divers. En appliquant judicieusement des stimulants, en encourageant les cadres à penser différemment, par exemple en ayant recours aux services du secteur public, en scrutant à la loupe les budgets d'immobilisations et en recherchant systématiquement les économies au gouvernement, je crois que nous avons maintenant créé un environnement qui nous permettra de réaliser d'importantes améliorations dans ce domaine. Je soutiens que l'on n'aurait pas pu y parvenir en appliquant des politiques axées strictement sur le contrôle et qui n'offraient pas les encouragements voulus.

[Text]

**Mr. Redway:** You may be right in that area, but it still seems astounding to me, and I suspect the taxpayers of Canada, that it has taken 90 years to come around to this way of thinking.

But let me go on to another point, and that has to do with the disposal of vehicles. The Auditor General has said in paragraph 7.9 of his report that:

Four of the five departments audited are not disposing of vehicles declared "surplus" in a timely manner. The cost to the government of this practice is estimated to be \$1 million per year in one of the departments alone.

We've heard about all your incentives for declaring vehicles surplus, but that's not, in my view, what the Auditor General is saying here. He's saying that once it has been declared surplus it's not being disposed of in a timely manner.

So there's the question of declaring it surplus; there's the question of Mr. Stedman and his department disposing of it. There's a gap in here, and it's costing \$1 million a year in one department alone. That's a lot of money. When I make out my income tax return, I get a little upset when I have to write a cheque, and I suspect one or two other Canadians feel the same way.

Surely we shouldn't be wasting \$1 million a year. And I take it that this hasn't gone on for one year in only one department. We have a whole lot of departments that own vehicles, and I suspect that in a great many departments, each and every year, there is \$1 million or more that is being wasted as a result of it.

What have you done to address this problem? Surely you would have addressed this by now.

**Mr. Paton:** There are three parts to this problem. First is the disposal process, which maybe Mr. Stedman can address. We are trying to make some significant improvements in the speed of the disposal process through Crown Assets Disposal Corporation or through other means. The second is in some cases people need cars over the summer period for various things. Certain activities increase during the summer in some departments, such as Parks, Fisheries, the military.

**Mr. Redway:** So after they declare them surplus they still want to use them and so they—

**Mr. Paton:** The alternative would be leasing the cars. Some departments have a bump of activity and staff during—

**Mr. Redway:** If they are not surplus, why would they declare them surplus? These are vehicles that have been declared surplus. The decision has been made. Surely if they're going to use them over the summer they wouldn't declare them surplus. They have declared them surplus, so let's get rid of them. We are wasting \$1 million a year in one department by not getting rid of them once they are declared surplus. What are you going to do about it?

[Translation]

**M. Redway:** Vous avez peut-être raison, mais il me semble tout de même stupéfiant et je soupçonne que les contribuables canadiens partagent mon point de vue, qu'il ait fallu 90 ans pour aboutir à cette conclusion.

Je vais passer à une autre question, à savoir l'aliénation des véhicules. On lit ceci au paragraphe 7.9 du rapport du vérificateur général:

Quatre des cinq ministères vérifiés ne se défont pas des véhicules désignés comme «excédentaires» dans des délais raisonnables. On estime à 1 million de dollars ce que cette pratique a coûté à l'Etat dans un des ministères seulement.

On nous a parlé de tous les stimulants que vous offrez pour encourager les ministères à désigner des véhicules comme excédentaires, mais il me semble que ce n'est pas ce que le vérificateur général nous dit. Il affirme que même après que le véhicule eut été déclaré excédentaire, on ne s'en défait pas dans des délais raisonnables.

Il faut donc d'abord déclarer le véhicule excédentaire; il faut ensuite que M. Stedman et ses collaborateurs procèdent à son aliénation. Il y a là une lacune qui coûte 1 million de dollars par année dans un seul ministère. C'est beaucoup d'argent. Quand je remplis ma déclaration d'impôt, je suis quelque peu irrité quand je dois faire un chèque et je soupçonne qu'il y a un ou deux autres Canadiens qui le sont tout autant.

Assurément, il n'y a aucune raison de gaspiller 1 million de dollars par année. Et cette situation n'existe pas seulement depuis un an et dans un seul ministère. Il y a une foule de ministères qui possèdent des véhicules et je soupçonne que dans bien des cas, à chaque année, on gaspille au moins 1 million de dollars rien qu'à ce chapitre.

Qu'avez-vous fait pour remédier à ce problème? Vous avez certainement fait quelque chose.

**M. Paton:** Ce problème comporte trois éléments. Il y a d'abord la procédure d'aliénation; peut-être M. Stedman pourra-t-il s'en expliquer. Nous essayons d'accélérer grandement la procédure d'aliénation par l'entremise de la Corporation de disposition des biens de la Couronne ou par d'autres moyens. Deuxièmement, il arrive que l'on ait besoin de voitures pendant l'été pour diverses raisons. Certaines activités sont plus intensives pendant l'été dans certains ministères, notamment les parcs, les pêches et les militaires.

**M. Redway:** Donc, après qu'on ait déclaré les véhicules excédentaires, on veut continuer de les utiliser.

**M. Paton:** L'autre solution serait de louer les véhicules dont on aurait besoin. Certains ministères gonflent leurs effectifs et accroissent leurs activités pendant. . .

**M. Redway:** Si les véhicules ne sont pas excédentaires, pourquoi les déclarerait-on excédentaires? Ces véhicules ont été désignés excédentaires. La décision a été prise. Si on a décidé de les utiliser pendant l'été, on ne devrait pas les déclarer excédentaires. Mais puisqu'on l'a fait, débarrassons-nous en. Nous gaspillons 1 million de dollars par année dans un seul ministère en ne nous débarrassant pas des véhicules une fois qu'ils ont été déclarés excédentaires. Qu'allez-vous faire à ce sujet?



[Texte]

**Mr. Paton:** Generally you declare them surplus as a prerequisite for buying a new one. But it generally takes several months for the process of disposal to take place, so there is probably use occurring during that period.

**Mr. Redway:** According to the Auditor General, \$1 million is being wasted in one department in one year as a result of this time lapse between declaring it surplus and DSS disposing of it. What are we going to do to stop this drainage of \$1 million a year of my money?

**Mr. Stedman:** Mr. Redway, if you turn to paragraph 7.35 of the Auditor General's report, the reference to a \$1 million annual loss in revenues to the government is with respect to vehicles that are retained by a department after the new replacement vehicles have arrived. This gets back to the point that Mr. Paton was making earlier: managers were maintaining vehicles for which their replacements had arrived, in part because they had no particular incentive financially to dispose of them by declaring them surplus.

• 1010

**Mr. Redway:** Surely the Treasury Board has an incentive, because it has a duty and a responsibility to guard the taxpayers' money.

**Mr. Stedman:** That's why Mr. Paton was indicating that the policy has been changed to give departments the funds generated by vehicles that are sold. Irrespective of Supply and Services and how it disposes of vehicles, our standard across the country is that we dispose of vehicles within 90 days of their being declared surplus 85% of the time, and within 60 days about 69% of the time. Those are vehicles that are declared surplus throughout Canada, including remote locations. So we try to keep improving on that standard, and we are. In most urban centres, for example, we will have the vehicle and receive the funds within 30 days of its being declared surplus.

**Mr. Redway:** I'd like to go back to Mr. Paton on that. If we've identified that there's \$1 million being wasted in one department in a year as a result of this, is Treasury Board going to reduce the budget of that department by \$1 million next year?

**Mr. Paton:** Treasury Board is reducing everybody's department budget by certain amounts every year.

**Mr. Redway:** Well, what about this department by \$1 million, in addition to your other reductions? I think that would be a practical way of dealing with this issue.

**Mr. Paton:** It would be a practical way; however, the better way would be not to have wasted the money.

**Mr. Redway:** Exactly, but apparently you haven't been able to control that over 90 years, so maybe there's another way to do it.

[Traduction]

**M. Paton:** Généralement, avant d'acheter un véhicule neuf, il faut d'abord en déclarer un excédentaire. Mais il faut habituellement plusieurs mois pour en terminer avec la procédure d'aliénation et on continue probablement de se servir du véhicule dans l'intervalle.

**M. Redway:** D'après le vérificateur général, on gaspille 1 million de dollars dans un seul ministère en une seule année à cause du temps qui s'écoule entre la désignation du véhicule excédentaire et son aliénation par Approvisionnement et Services Canada. Qu'allons-nous faire pour mettre fin à ce gaspillage de mon propre argent, au rythme de 1 million de dollars par année?

**M. Stedman:** Monsieur Redway, si vous lisez le paragraphe 7.35 du rapport du vérificateur général, vous constaterez que cette perte annuelle d'un million de dollars est attribuable aux véhicules que l'on conserve après avoir pris possession des véhicules neufs de remplacement. Comme disait M. Paton tout à l'heure, les gestionnaires gardaient les véhicules même après l'arrivée des véhicules de remplacement, en partie parce qu'il n'y avait pas d'encouragement financier pour procéder à l'aliénation de ces véhicules en les déclarant excédentaires.

**M. Redway:** Il me semble que l'incitation dans le cas du Conseil du Trésor tient à son devoir et sa responsabilité d'utiliser à bon escient l'argent des contribuables.

**M. Stedman:** C'est pourquoi M. Paton disait qu'on a modifié la politique et on donne maintenant aux ministères les fonds qui découlent de la vente de leurs véhicules. Sans tenir compte du ministère des Approvisionnements et des Services, et ses pratiques d'aliénation des véhicules, la norme partout au pays c'est que dans 85 p. 100 des cas, les véhicules sont aliénés dans les 90 jours après qu'on les déclare excédentaires, et dans les 60 jours dans environ 69 p. 100 des cas. Il s'agit de véhicules qui sont déclarés excédentaires partout au Canada, y compris dans les régions éloignées. Nous essayons d'améliorer constamment cette norme, et nous y réussissons. Dans la plupart des centres urbains, par exemple, nous aurons reçu et le véhicule et les fonds dans les 30 jours après qu'on le déclare excédentaire.

**M. Redway:** J'aimerais poser une autre question à M. Paton à ce sujet. Nous avons signalé que dans un ministère on gaspille un million de dollars par an à cause de cette pratique. Est-ce que le Conseil du Trésor va réduire d'un million de dollars le budget du ministère en question l'année prochaine.

**M. Paton:** Le Conseil du Trésor réduit le budget de tous les ministères d'un montant fixe chaque année.

**M. Redway:** En plus des autres compressions, est-ce qu'on ne pourrait pas réduire le budget de ce ministère d'un million de dollars? Je pense que ce serait une solution pratique au problème.

**M. Paton:** Elle serait pratique; cependant, il aurait mieux valu ne pas avoir gaspillé l'argent.

**M. Redway:** Tout à fait, mais de toute évidence depuis 90 ans vous ne réussissez pas à maîtriser le problème. Il y a donc peut-être une autre façon de procéder.

[Text]

**Mr. Paton:** Remember, the time of this audit and the analysis that took place was prior to the implementation of the 100% disposal credit.

**Mr. Redway:** So you're going to sit back and wait for another 90 years to see if this works?

**Mr. Paton:** No, it will be in co-operation with Supply and Services and the departments and the use of the private sector fleet management. With the right incentive in place, we think departments will begin to dispose of those vehicles much more quickly because in fact it's cash. They're going to get money for it.

**The Chairman:** Mr. Redway, I'm sorry, but Mr. Saint-Julien wants to follow, and I think he should have this chance to ask questions.

**Mr. Redway:** Okay, sure.

**M. Saint-Julien (Abitibi):** Ma première question s'adresse à M. Stedman. Approvisionnement et Services nous a fourni une liste ce matin. Je remarque que, dans cette liste-là, il manque les ministères des Transports, de l'Agriculture, de la Défense nationale et des Pêches et des Océans. Avez-vous des chiffres sur ces ministères?

**Mr. Stedman:** The management information system that generates that list became an optional service in April 1991, and so the list you have there represents the departments that are still contributing information and receiving information from that vehicle management information system. Departments that aren't in that package were never in it—I don't believe DND, for example, was ever in it, because it had its own management system and had received an exemption from the mandatory policy—or left the system after it became optional, presumably to try other alternatives, such as the private sector fleet management information firms that are now providing a service.

So we only have information in the department on the departments that are still contributing information to the management information system.

**M. Saint-Julien:** Par qui ont-ils été exemptés?

**Mr. Stedman:** Previous to April 1991, a department could only be exempt from using this system by the Treasury Board.

**M. Saint-Julien:** Vous avez fourni une liste. Est-ce qu'on peut obtenir une ventilation du nombre de véhicules achetés de 1980 à 1992 par ministère et par province?

Lorsque le Rapport du vérificateur général de 1991 a été déposé, la Gendarmerie royale du Canada avait 6,359 véhicules; aujourd'hui, elle en a 246 de plus, selon la liste que vous nous avez fournie. Est-ce qu'on peut obtenir une liste précise? Je suis content que vous nous ayez donné cette liste, mais on a commencé à faire le tour de tout cela, et vous nous embêtez un peu. J'aimerais avoir une liste précise disant: Depuis 1980, tant de véhicules ont été achetés telle année, telle année et telle année.

[Translation]

**M. Paton:** Il ne faut pas oublier que la vérification et l'analyse ont été effectuées avant la mise en place du crédit d'aliénation de 100 p. 100.

**M. Redway:** Donc vous allez attendre encore 90 ans pour voir si cette solution donne des résultats?

**M. Paton:** Non, nous allons travailler en collaboration avec le ministère des Approvisionnements et Services et avec les ministères et on va avoir recours à un système de gestion du parc automobile du secteur privé. En offrant les bonnes incitations, nous pensons que les ministères commenceront à procéder à l'aliénation des véhicules beaucoup plus rapidement, parce qu'ils vont recevoir les fonds qui en découlent.

**Le président:** Je m'excuse, monsieur Redway, mais M. Saint-Julien aimerait donner suite à vos questions, et je pense qu'on devrait lui permettre de le faire.

**M. Redway:** Certainement, très bien.

**Mr. Saint-Julien (Abitibi):** My first question is for Mr. Stedman. This morning the officials from Supply and Services gave us a list which, I notice, does not include the departments of Transportation, Agriculture, National Defence and Fisheries and Oceans. Do you have any figures on these departments?

**M. Stedman:** Le système d'information pour la gestion dont découle la liste est devenu un service facultatif en avril 1991. Par conséquent, la liste dont vous parlez est composée des ministères qui contribuent toujours de l'information et qui reçoivent de l'information de ce système d'information pour la gestion du parc automobile. Les ministères qui ne figurent pas sur cette liste n'ont jamais participé au système—le ministère de la Défense nationale, par exemple, que je sache n'y a jamais participé, car il avait son propre système d'information pour la gestion. De plus, il avait été exempté de respecter la politique obligatoire—ou avait choisi d'abandonner ce système lorsque celui-ci est devenu facultatif. Probablement pour essayer d'autres solutions de rechange, par exemple, les sociétés de gestion de l'information du parc automobile du secteur privé qui offrent le service maintenant.

Donc on n'a que des données sur les ministères qui contribuent toujours de l'information au système d'information pour la gestion.

**Mr. Saint-Julien:** Who exempted certain departments?

**M. Stedman:** Avant avril 1991, seul le Conseil du Trésor pouvait exempter un ministère.

**Mr. Saint-Julien:** You have given us a list. Could we get a breakdown of the number of vehicles purchased between 1980 and 1992 by department and by province?

When the 1991 Auditor General's Report was tabled, the Royal Canadian Mounted Police had 6,359 vehicles. Now, according to the list you provided, it has 246 more. Can you provide us with a detailed list? I am pleased that you gave us the list, but we have started looking at this whole matter, and we are not satisfied with what you've given us. I would like to get a detailed list that sets out how many vehicles were purchased each year since 1980.



[Texte]

• 1015

**Mr. Stedman:** We could do that by department. We'd be pleased to do that.

**M. Saint-Julien:** Je vois qu'en Ontario, il y a environ 2,000 véhicules sur les 12,000 de la liste que vous nous avez fournie. Combien y a-t-il de véhicules dans la Capitale nationale?

**Mr. Stedman:** Yes, we can do that with respect to the department's inner system.

**M. Saint-Julien:** Mais avez-vous une idée du nombre de véhicules qu'il y a dans la Capitale nationale?

**Mr. Stedman:** I don't personally know.

**M. Saint-Julien:** La Capitale nationale, c'est ce secteur-ci.

**M. Young:** Il faudrait les diviser.

**Une voix:** La région de la Capitale nationale.

**M. Saint-Julien:** Je regarde les chiffres concernant les musées. L'un des musées a 22 véhicules et un autre en a 39. De quel genre de véhicule s'agit-il? Est-ce que chaque employé a un véhicule?

**Mr. Stedman:** I don't know.

**M. Saint-Julien:** Vous ne le savez pas!

**Mr. Stedman:** No.

**M. Saint-Julien:** Il faut que les contribuables le sachent. On a l'air d'une belle gang de caves ce matin. Vous nous fournissez des listes. . .

**Mr. Stedman:** I'm sure the president of the museums would be very pleased to tell you.

**M. Saint-Julien:** Je parle pour moi. Je vais vous dire quelque chose. Le vérificateur général fait son travail, il bouscule, mais je regarde les musées et je suis embêté.

Abordons un autre sujet: Communications Canada. Communications Canada a 226 véhicules selon votre liste. En Ontario, il y a 103 véhicules, en Colombie-Britannique, 28 et au Québec, 37. Pourquoi y en a-t-il 103 en Ontario?

**Mr. Stedman:** I'd recommend, Mr. Saint-Julien, that those questions be directed to the departments concerned. I'm sure they would be pleased to tell you the reasons why they have the vehicles distributed the way they do. Our job is both to purchase them and to provide information on their usage, but the uses of the vehicle and why the vehicle is where it is and what it is being used for is a departmental responsibility.

**M. Saint-Julien:** Le Bureau du Conseil privé a 19 véhicules. Pourquoi?

**Mr. Stedman:** I suspect they have a great many deputy ministers in the Privy Council office.

**M. Saint-Julien:** Combien coûtent ces 19 véhicules?

**Mr. Stedman:** The executive vehicles are each purchased for less than \$20,000 for deputy ministers.

**M. Saint-Julien:** On n'a pas beaucoup de réponses à nos questions.

[Traduction]

**M. Stedman:** Nous pourrions vous donner une liste par ministère. Nous serions ravis de le faire.

**Mr. Saint-Julien:** I noticed that of the 12,000 vehicles mentioned in the list you provided, there were about 2,000 in Ontario. How many vehicles are there in the National Capital region?

**M. Stedman:** Oui, nous pouvons vous donner ces renseignements en ce qui concerne le système intérieur du ministère.

**Mr. Saint-Julien:** But do you have any idea how many vehicles there are in the National Capital region?

**M. Stedman:** Personnellement, je ne le sais pas.

**Mr. Saint-Julien:** The National Capital is this area.

**Mr. Young:** They would have to be broken down.

**An hon. member:** The National Capital region.

**Mr. Saint-Julien:** I'm looking at the figures for museums. One of the museums has 22 vehicles and another has 39. What type of vehicles are they? Does each employee have a vehicle?

**M. Stedman:** Je ne le sais pas.

**Mr. Saint-Julien:** You don't know!

**M. Stedman:** Non.

**Mr. Saint-Julien:** Taxpayers need to know. We look like a bunch of idiots this morning. You give us lists. . .

**M. Stedman:** Je suis sûr que le président des Musées serait heureux de vous donner ce renseignement.

**Mr. Saint-Julien:** I'm talking for myself, and I'd like to tell you something. The Auditor General does his job, he shakes things up, but I look at the Museums, and I am disturbed.

Let us move to another subject: Communications Canada. According to your list, it has 226 vehicles. There are 103 vehicles in Ontario, 28 in British Columbia and 37 in Quebec. Why are there 103 vehicles in Ontario?

**M. Stedman:** Je recommande, monsieur Saint-Julien, que vous posiez ces questions aux ministères en question. Je suis certain qu'ils seraient ravis de vous dire pourquoi les véhicules sont répartis de cette façon. Notre tâche est de les acheter et de donner des renseignements concernant leur utilisation. Mais les ministères ont la responsabilité de décider où et comment les véhicules seront utilisés.

**Mr. Saint-Julien:** The Privy Council Office has 19 vehicles. Why?

**M. Stedman:** Je pense qu'il y a beaucoup de sous-ministres qui relèvent du Bureau du Conseil privé.

**Mr. Saint-Julien:** How much do these 19 vehicles cost?

**M. Stedman:** Les véhicules achetés pour les sous-ministres coûtent moins de 20,000\$ chacun.

**Mr. Saint-Julien:** We are not getting many answers to our questions.

[Text]

Pouvez-vous nous donner une ventilation du nombre de véhicules achetés au mois de mars par chaque ministère? Qui gagne le concours? Quel ministère en achète le plus au cours du dernier mois de l'année financière?

**Mr. Stedman:** That's a more complex question than it would appear because departments would send in requests for Supply and Services for purchases. Depending on the method of supply used, we may well be purchasing vehicles a few months after they made their request. Perhaps the heart of the question you are getting at, if I may presume, is to ask how many vehicles were requested in the month of March and purchased in the month of March? That might give you a better handle if you are asking if year-end funds are being used.

**M. Saint-Julien:** Je ne vous demande pas combien de véhicules ont été demandés pour le mois de mars au début de l'année financière. Au mois de mars, quand on s'est aperçu qu'il restait beaucoup d'argent, combien de véhicules ont été achetés par ministère? Combien de véhicules ont été commandés au mois de mars?

**Mr. Stedman:** I think we could probably get that for you. The question involves looking at what is ordered and delivered.

**M. Saint-Julien:** Tous ces chiffres que je vous ai demandés, j'aimerais bien les avoir cette année et non l'année prochaine.

**Mr. Stedman:** We could give you last year's numbers.

**M. Saint-Julien:** Non. Je veux avoir les réponses cette année et non l'année prochaine.

Avez-vous des ententes avec les provinces canadiennes qui vous permettent de vous servir des véhicules des provinces, c'est-à-dire d'acheter moins de véhicules? Dans les régions éloignées, quand il y a un événement quelconque, par exemple sous l'égide d'Environnement Canada ou de Transports Canada, chaque personne arrive avec son véhicule. Il y a une personne par véhicule. Il nous arrive quatre véhicules tout à coup et on se pose des questions.

• 1020

**M. Young:** On devrait faire du *car pooling*.

**M. Saint-Julien:** Est-ce qu'il ne pourrait pas y avoir une coordination avec le municipal et le provincial pour qu'on puisse envoyer des fonctionnaires d'Ottawa sans envoyer un véhicule? Avez-vous actuellement des ententes avec les provinces pour essayer de trouver de nouvelles façons d'épargner de l'argent? Chacun arrive avec son véhicule.

Ici, à Ottawa, il y a des voies sur les autoroutes. La voie de droite est réservée aux véhicules transportant trois ou quatre personnes, mais nous, on passe chacun avec notre véhicule.

**Mr. Stedman:** I'm not aware of any such arrangements, but I probably wouldn't be, given that each department would make its own decisions around those issues.

**M. Saint-Julien:** Au cours des 20 dernières années, avez-vous fait un examen de l'histoire des parcs automobiles au Canada? Est-ce la première fois que vous êtes forcés de donner des réponses?

[Translation]

Could you give us a breakdown of the number of vehicles purchased in March by each department? Which department was the winner? Which one bought the most vehicles in the last month of the fiscal year?

**M. Stedman:** La question est plus complexe qu'elle ne le paraît, car les ministères envoient leurs demandes d'achat au ministère des Approvisionnements et des Services. Compte tenu de la méthode d'approvisionnement utilisée, il se peut que les véhicules soient achetés quelques mois après que la demande est reçue. Vous voulez peut-être savoir combien de véhicules ont été demandés et achetés en mars? Cela vous donnerait une meilleure idée, si vous voulez savoir comment on utilise les fonds de fin d'exercice.

**Mr. Saint-Julien:** I'm not asking you how many vehicles were requested for March at the beginning of the fiscal year. When departments noticed that they had a lot of money left over at the beginning of March, how many vehicles did they order? I would like to know how many vehicles were ordered by department in March?

**M. Stedman:** Je pense que nous pourrions probablement obtenir ce renseignement pour vous. Il faut regarder les commandes et les livraisons.

**Mr. Saint-Julien:** I would like to have the figures I have requested this year, not next.

**M. Stedman:** Nous pourrions vous donner les chiffres de l'année dernière.

**Mr. Saint-Julien:** No. I want the answers this year, not next year.

Do you have any agreements with the provinces whereby you can use provincial vehicles, in other words enabling you to buy fewer vehicles? In remote regions, when there is a special event sponsored by Environment Canada or Transport Canada, for example, everyone arrives with their own car. There is one person in each car. All of a sudden four vehicles arrive, and we start wondering what is going on.

**Mr. Young:** There should be car pooling.

**Mr. Saint-Julien:** Could we not work with the municipalities and provinces to send federal officials without having to use another car? Do you currently have agreements with the provinces to try to find new ways to cut costs? Everyone comes with their own car.

Here in Ottawa there are designated highway lanes. The right-hand one is reserved for vehicles carrying three or four passengers, but each one of us uses his own car.

**M. Stedman:** J'ignore s'il y a des ententes de ce genre, mais je n'en serais probablement pas au courant, puisque chaque ministère prendrait ses propres décisions à cet égard.

**Mr. Saint-Julien:** Over the past 20 years, have you studied the history of vehicle fleets in Canada? Is this the first time you have had to provide answers?



[Texte]

**Mr. Stedman:** I don't know. We could look.

**M. Saint-Julien:** En quelle année vous est-il arrivé pour la dernière fois de vous faire poser de telles questions par le gouvernement ou par les députés?

**Mr. Stedman:** I've only been in the department three and a half years. This is the first time in three and a half years. Perhaps the Auditor General—

**M. Saint-Julien:** Ma dernière question s'adresse à M. Gillespie de la Défense nationale. À la Défense nationale, vous avez 7,300 véhicules. Combien avez-vous de véhicules à l'extérieur du Canada?

**Mr. R.D. Gillespie (Assistant Deputy Minister (Materiel), Department of National Defence):** Of this sort of vehicle, I don't have the figure in my head, but I can get it for you. The number is going down very rapidly because all of the commercial pattern vehicles that are in Europe, which is where most of our vehicles outside the country are, are in the process of being disposed of as we withdraw from the two bases in Europe. They're being disposed of right now.

**M. Saint-Julien:** Peut-on savoir combien de véhicules vous avez par province, et combien vous en avez à l'extérieur du Canada et dans quels pays?

**Mr. Gillespie:** Yes, I can give you that.

**M. Saint-Julien:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Saint-Julien, c'est vous qui avez posé la question sur le parc automobile du fédéral. On a reçu un document, qui a été distribué à tous les députés, dans lequel on nous dit qu'il y a 12,250 véhicules automobiles dont on connaît l'existence. On sait que le parc automobile fédéral compte quelque 28,000 véhicules.

Dans la compilation de données qu'on a pu établir avec nos chercheurs, il n'est pas question des Transports, de la Défense nationale, de Pêches et Océans et d'Agriculture. Ces quatre ministères ont probablement autant de véhicules que l'ensemble des ministères et agences dont il est question aujourd'hui.

Monsieur Paton, est-ce qu'il y a moyen de nous donner un document complet sur ce qui existe dans le parc automobile fédéral, incluant tous les ministères, même les nouveaux comme Pêches et Océans? Il n'y a pas moyen de savoir combien il y a d'automobiles ou de véhicules à Pêches et Océans parce qu'on n'a pas les chiffres. Y a-t-il moyen de savoir où sont les 16,000 ou 17,000 véhicules qui ne sont pas comptabilisés dans les documents que nous avons devant nous? Pourriez-vous nous envoyer cela? Je ne demande pas cela à M. Stedman.

**Mr. Paton:** If the president would like such a list, we would literally have to go to each department and get the numbers, because this includes everything but DND and Transport. But if you would like that list, we will provide it.

**The Chairman:** As the House of Commons standing committee, Mr. Paton, on efficiency and effectiveness—this is what this committee is all about—we're trying to get some answers to some questions that the Auditor General raised in

[Traduction]

**M. Stedman:** Je ne le sais pas. Nous pourrions vérifier.

**Mr. Saint-Julien:** When was the last time the government or members of Parliament asked you such questions? What year was it?

**M. Stedman:** Je ne travaille pour le ministère que depuis trois ans et demi. C'est la première fois en trois ans et demi. Le vérificateur général pourrait peut-être. . .

**Mr. Saint-Julien:** My last question is for Mr. Gillespie from National Defence. Your department has 7,300 vehicles. How many do you have outside Canada?

**M. R.D. Gillespie (sous-ministre adjoint (Matériels), ministère de la Défense nationale):** Je n'ai pas les chiffres à portée de la main pour ce genre de véhicule, mais je pourrais vous les procurer. Le nombre diminue très rapidement puisque nous procédons à l'aliénation de tous les véhicules commerciaux standards en Europe, où se trouvent la plupart de nos véhicules à l'étranger, à mesure que nous nous retirons des deux bases en Europe. Nous sommes actuellement en train d'aliéner ces véhicules.

**Mr. Saint-Julien:** Could you give us the breakdown of vehicles by province, and tell us how many you have outside Canada and in which countries?

**M. Gillespie:** Oui, je peux vous donner ces renseignements.

**Mr. Saint-Julien:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Saint-Julien, you asked the question about the federal vehicle fleet. We received a document which was circulated to all members in which it says there are 12,250 vehicles that we know of. We know the federal vehicle fleet has approximately 28,000 vehicles.

In the data we were able to compile with our research staff, there is no mention of Transport, National Defence, Fisheries and Oceans and Agriculture. Those four departments probably have as many vehicles as all the departments and agencies combined that are being discussed today.

Mr. Paton, would you be able to provide us with a comprehensive document on the federal vehicle fleet, covering all departments, even the new ones such as Fisheries and Oceans? There is no way of knowing how many cars or vehicles Fisheries and Oceans have because we don't have the figures. Is there a way you can locate the 16,000 or 17,000 vehicles that are not accounted for in these documents? Could you send us that information? I'm not asking Mr. Stedman to do so.

**M. Paton:** Si le président veut une telle liste, nous devrions littéralement demander à chaque ministère de nous donner les chiffres, parce que cela comprend tout sauf la Défense nationale et Transport. Mais si vous voulez cette liste, nous pourrions vous la procurer.

**Le président:** Monsieur Paton, nous sommes le comité permanent de la Chambre des communes dont le rôle est d'assurer l'efficacité et l'efficience—c'est la raison d'être de ce comité—et à ce titre, nous essayons d'obtenir des réponses

[Text]

his report. I must admit to you that if I was going to ask you whether you have a short-term plan to correct the faults in the system, I daresay you couldn't answer me. You have three pilot projects going. . . I'm going to give Mr. Giroux a chance to answer how he's coming along with his project, because I think he wants to comment on that.

What happens if you chose the wrong option? What happens if—it's a big if—this so-called pilot project doesn't work? What are the downsides to it and what are the upsides? Are you going to privatize the whole system? Are you going to go the U.S. way? We'd like to get some answers, but we're not getting very many answers this morning, I'll be very frank with you. And unless I know, or the committee tells me otherwise, what the plan is,

quel est votre échéancier pour nous soumettre un plan d'action correctif qui va nous assurer que le système sera géré de façon efficace?

• 1025

Vous devez comprendre que ce n'est pas une question qui a été réglée pour nous, loin de là.

**Mr. Paton:** The answer is we do have a work plan. In fact, I have it right here. If you would like to table it—

**The Chairman:** What's the deadline?

**Mr. Paton:** Every single recommendation of the Auditor General is listed, and as of March 1992 there is an action under way to address every one of those issues.

**The Chairman:** What's the deadline, Mr. Paton? Do you have a copy of that?

**Mr. Paton:** Deadline for what, Mr. Chairman?

**The Chairman:** For your pilot projects. For your study.

**Mr. Paton:** One pilot project is already completed. The Fisheries and Oceans pilot project is completed. They have decided it was successful. It is cost-effective. It's saving several hundred thousand dollars and they are now implementing private-sector fleet management across their department.

**The Chairman:** Well, you'd better send that information to us, because we'd like to see it. Could we get access to that kind of information?

First of all, what are the parameters of your study?

**Mr. Paton:** If you would like me to ask Fisheries and Oceans to provide you with their evaluation of the success of their pilot project, I would certainly endeavour to do that for you.

**Le président:** Monsieur Giroux, voulez-vous nous dire où vous en êtes dans votre projet pilote?

**M. Robert Giroux (sous-ministre adjoint, Direction générale de la gestion intégrée, ministère des Travaux publics):** Certainement, monsieur le président. On a un projet pilote qui a commencé dans la ville de Toronto avec la firme General Electric qui, elle, a son propre système.

[Translation]

à certaines questions que le vérificateur général a soulevées dans son rapport. Je dois vous dire que si je devais vous demander si vous avez un plan à court terme pour corriger les défauts du système, je crois que vous ne pourriez pas me répondre. Vous avez trois projets-pilotes en cours. . . Je donnerai la chance à M. Giroux de répondre aux questions sur l'évolution de son projet, parce que je pense qu'il veut nous dire quelques mots à ce sujet.

Que se passe-t-il si vous ne choisissez pas la bonne solution de rechange? Que se passe-t-il si—c'est un gros si—ce soit-disant projet pilote échoue? Quels en sont les inconvénients et les avantages? Allez-vous privatiser la totalité du système? Allez-vous faire comme les Américains? Nous voulons des réponses, mais nous n'en recevons pas beaucoup ce plan-là ce matin, je vous l'avoue. Et à moins que je connaisse le plan, ou le comité m'en informe autrement,

what is your deadline for giving us a corrective action plan that will ensure us the system will be managed effectively?

You must understand that, as far as we are concerned, the issue has not been settled, far from it.

**M. Paton:** La réponse est que nous avons effectivement un plan de travail. En fait, je l'ai devant moi. Si vous voulez le déposer. . .

**Le président:** Quel est l'échéancier?

**M. Paton:** Chaque recommandation du vérificateur général y est inscrite, et à partir de mars 1992, une mesure avait été prise pour répondre à chacune de ces questions.

**Le président:** Quel est l'échéancier, monsieur Paton? Avez-vous un document pour cela?

**M. Paton:** Échéancier pour quoi, monsieur le président?

**Le président:** Pour vos projets pilotes. Pour votre étude.

**M. Paton:** Un projet pilote est déjà achevé. Le projet pilote de Pêches et Océans est terminé. On a décidé que c'était un succès. C'était efficient et efficace. Cela nous épargne plusieurs centaines de milliers de dollars et ils sont maintenant en train d'appliquer les pratiques de gestion des parcs automobiles utilisées par le secteur privé.

**Le président:** Eh bien, vous ferez bien de nous envoyer cette information, parce que nous aimerions l'avoir. Pourrions-nous l'obtenir?

Tout d'abord, quels sont les paramètres de votre étude?

**M. Paton:** Si vous voulez que je demande à Pêches et Océans de vous fournir leur évaluation du succès de leur projet pilote, je tenterai certainement de le faire pour vous.

**The Chairman:** Mr. Giroux, would tell us what stage you have reached in your pilot project?

**Mr. Robert Giroux (Assistant Deputy Minister, Corporate Management Branch, Department of Public Works):** Certainly, Mr. Chairman. We have a pilot project that started in Toronto with General Electric which has its own system.



[Texte]

Le défaut du système qu'on a au centre, c'est que ce n'est pas un système interactif. Il y a un tas de gens qui sont obligés de mettre les intrants dans la machine, un tas de gens qui sont obligés d'en faire l'analyse, et un tas de gens qui conduisent des voitures, qui vont dans des garages un peu partout et qui prennent des décisions. Si le système n'est pas interactif, même avec la meilleure volonté au monde, on n'est pas capables de le contrôler.

Avec le système GE, on nous donne une carte de crédit et on a les mêmes prix que la flotte GE. Donc, on a un meilleur prix pour l'essence, pour les réparations et pour tout ce qu'on achète pour la voiture. Deuxièmement, on a des contrats avec un certain nombre de concessionnaires et de garagistes à travers le pays, à tous les endroits. Lorsque notre voiture se présente à un garage, le garagiste est obligé d'appeler la centrale de la firme GE en composant un numéro 1-800 et de demander l'autorisation d'effectuer les réparations. Dès qu'on fait cela, l'historique de la voiture apparaît à l'écran. Si on a fait faire une mise au point il y a trois semaines et que quelqu'un veut en refaire une aujourd'hui, la personne qui doit donner l'autorisation dit: Non, retournez chez le garagiste où vous avez fait faire la mise au point; c'est encore garanti. Si on essaie de faire faire une réparation qui est couverte par une garantie, la même chose se produit. À part cela, si on utilise trop d'essence, à un moment donné, il y a une lumière rouge qui s'allume et on nous envoie un rapport: Votre voiture consomme trop d'essence pour le kilométrage qu'elle fait.

Tout ce qu'on a à faire, c'est d'inscrire le nombre de kilomètres une fois par mois et de l'envoyer à la compagnie. On évite un tas de transactions à l'intérieur du ministère. La compagnie nous envoie une facture par région, en nous donnant des détails sur chaque voiture et sur chaque coût.

Le coût de tout ce service est de 1.45\$ par mois par voiture. Pour 18\$ par année, on a tout ce service-là.

Le projet pilote, pour nous, a beaucoup de succès à cause de l'aspect interactif et à cause de l'argent épargné au ministère. Également, on reçoit une information qui nous permet de bien gérer. Actuellement, on fait l'implantation de ce système partout au pays.

**Mme Bertrand:** Ma question porte sur la liste que vous nous avez fournie. J'ai eu une réponse partielle quand vous avez dit que vous ne pouviez pas répondre à ces questions ici, mais j'aimerais vous donner un petit exemple. Comme vous le savez, l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique et la Diversification de l'économie de l'Ouest du Canada sont une décentralisation du programme de développement régional. Comment se fait-il que, dans l'Ouest, où il y a quand même quatre grandes provinces, il y a une voiture—il y en a une dans l'Ouest et une à Ottawa—, alors que dans l'Atlantique, il y a 19 voitures pour le même programme? Ce sont de petites provinces.

Si je comprends bien, vous ne pouvez pas répondre à cette question, mais j'en aurais une deuxième.

**Mr. Stedman:** I suspect the answer to your question is that the vehicle shown for Western Diversification would be the vehicle that would be at the disposal of the deputy minister, who is located in Edmonton. We probably wouldn't

[Traduction]

The problem with the system we have at the centre is that it is not interactive. There is a whole group of people that have to input the data, another group to study it, and another who drive the cars, who go to the various garages and make the decisions. If the system is not interactive, even with the best will in the world, you can't monitor it.

With the GE system, you are given a credit card and get the same prices at the GE fleet. So we get a better price on gas, repairs and any purchases for the vehicle. Secondly, we have contracts with some dealers and garage owners throughout the country, in all locations. When we take a car to a garage, the person in charge has to call GE headquarters by dialing a 1-800 number and request authorization to do the repairs. Once that is done, the car's history appears on the screen. If a tune-up was done three weeks earlier and someone wants to do another that day, the person responsible for giving the authorization says: No, go back to the garage that did that tune-up; it is still guaranteed. If a garage wants to repair something that is still under guarantee, the same thing happens. Also, if you use too much gas, at some point, a red light goes on and a report is sent to us: Your car is consuming too much gas for the number of kilometres covered.

All we do is list the number of kilometers once a month and send it in to the company. It avoids a lot of transactions within the department. The company sends us a bill per region, with the details on every car and every cost.

The cost of this entire service is \$1.45 per month per car. For \$18 per year, we get all that service.

We feel the pilot project is very successful because of the interaction and the savings to the department. Moreover, we receive information that helps us manage the project properly. We are currently implementing the system throughout the country.

**Mrs. Bertrand:** My question is about the list you gave us. You give me a partial answer when you said you could not answer these questions here, but I would like to give you a little example. As you know, the Atlantic Canada Opportunities Agency and Western Economic Diversification Canada are part of the decentralization of the regional development program. Why is it that in the West, where there are four large provinces, there is one car—there is one out West and one in Ottawa—while in the Atlantic region, there are 19 cars for the same program? Those are small provinces.

If I'm not mistaken, you cannot answer that question, but I would have a second one to ask you.

**M. Stedman:** Je crois que la réponse à votre question serait que le véhicule utilisé dans les statistiques portant sur l'économie de la Diversification de l'Ouest serait un véhicule mis à la disposition du sous-ministre, qui se trouve à

[Text]

have any information on other vehicles they may or may not have in western Canada. In the totals you have in front of you are the vehicles for the executive fleet, which are the deputy ministers' and ministers' vehicles.

• 1030

**The Chairman:** Mr. Stedman, are you sure of that? We were told that these figures excluded the executive fleet, that they didn't include the deputy ministers' and the ministers'.

**Mr. Stedman:** Sorry; these figures do include the executive fleet. I'm sorry; the committee was misled. They include the executive fleet. So, for example, if you see a vehicle for Western Diversification, it does not mean that's the only vehicle Western Diversification has; it means it's the only one we know about because we're keeping track of the executive fleet.

**Mr. Bellemare:** My question is to National Defence, which is very efficient, obviously, because of the military training and background discipline. From what the Auditor General reports, about \$1 million is wasted in some departments every year. In National Defence are you more efficient and effective than the other departments?

**Mr. Gillespie:** I don't understand in much depth what other departments do in managing their fleets. I understand what we are doing, and I have to reinforce a number of the things that were said by Mr. Paton earlier about the ability that's been given to us to improve the efficiency of our fleet management by the changing of the policies and the controls by Treasury Board for departments. We're doing the same within our department—I suppose other departments are as well—to put in place guidelines that allow managers to make more cost-effective decisions.

Mr. Paton spoke a couple of times, for example, about the changes in disposal rules. This really is a very important change that allows us to manage much more efficiently. It allows a manager to make a decision based on economy because we can use the resources from disposals to offset the additional costs of—

**Mr. Bellemare:** In other words, you're not sure because you haven't compared with other departments. However, you give the impression that what you're doing is very effective and very efficient.

**Mr. Gillespie:** What I said was that I don't understand in detail how other departments are operating their fleets. I'm sure our fleet managers are consulting regularly with their—

**Mr. Bellemare:** Assuming that you don't understand how they're operating their fleets, could you explain to me how you understand you're operating the Canadian Forces Base Ottawa fleet of 17 vehicles for dignitaries, which are used

[Translation]

Edmonton. Nous n'aurions probablement pas d'information sur les véhicules qu'il pourrait y avoir dans l'Ouest. Les totaux devant vous reflètent le nombre de voitures de fonction qu'utilisent les sous-ministres et les ministres.

**Le président:** Monsieur Stedman, en êtes-vous bien sûr? On nous a dit que ces chiffres n'incluaient pas les voitures de fonction qu'utilisent les ministres et les sous-ministres?

**M. Stedman:** Désolé; ces chiffres tiennent compte aussi des voitures de fonction. Je suis désolé, on a induit en erreur le comité. Les voitures de fonction sont incluses. Donc, par exemple, si l'on a indiqué que le ministère de la diversification de l'économie de l'Ouest exploitait un véhicule, cela ne signifie pas que c'est le seul véhicule de ce ministère. Cela signifie que c'est le seul pour lequel nous avons des statistiques parce que nous surveillons le parc des voitures de fonction.

**M. Bellemare:** Ma question s'adresse au représentant de la Défense nationale qui est très efficace, manifestement, à cause de la discipline et de la formation militaire de ses membres. Selon le vérificateur général, certains ministères gaspillent environ un million de dollars par année. La Défense nationale est-elle plus efficace et plus efficiente que les autres ministères?

**M. Gillespie:** Je ne comprends pas dans le menu détail comment les autres ministères gèrent leurs parcs automobiles. Je comprends ce que nous faisons, et je me permets d'appuyer certaines choses qui ont été dites auparavant par M. Paton, selon lequel les modifications des politiques et contrôles exercés par le Conseil du Trésor auprès des ministères nous permettent d'améliorer la gestion de notre parc automobile. Nous faisons la même chose au sein de notre ministère—je suppose que les autres en font autant—et mettons en place des directives qui permettent aux administrateurs de prendre des décisions plus rentables.

Mr. Paton, par exemple, a parlé à une ou deux reprises de la modification des règles qui régissent l'aliénation des véhicules. Il s'agit vraiment d'une modification fort importante qui nous permet de gérer notre parc automobile d'une façon beaucoup plus efficace. Les gestionnaires peuvent ainsi prendre des décisions financières éclairées parce que nous pouvons utiliser les ressources tirées de l'aliénation des véhicules pour compenser les coûts additionnels de...

**M. Bellemare:** En d'autres termes, vous n'êtes pas certain parce que vous n'avez pas pu effectuer des comparaisons avec d'autres ministères. Toutefois, vous donnez l'impression que ce que vous faites est très efficace et très efficient.

**M. Gillespie:** Ce que j'ai dit, c'est que je ne comprenais pas dans le menu détail comment les autres ministères gèrent leur parc automobile. Je suis sûr que nos gestionnaires consultent régulièrement leurs...

**M. Bellemare:** Supposons que vous ne comprenez pas comment ils gèrent leur parc automobile. Pouvez-vous quand même m'expliquer comment, selon vous, vous gérez le parc automobile de 17 voitures de fonction pour dignitaires,



[Texte]

80% of the time by generals and senior staff? According to the Auditor General, you could use only three. So there's a waste of 14 vehicles and misuse of these 14 by senior staff and generals.

**Mr. Gillespie:** This part of the report referred, as you point out, to the Ottawa fleet that was being used for visiting VIPs, whether they be other government officials or visiting political officials and so on, and it was also used for transportation of senior people. The Auditor General did a very good cost benefit analysis of the way that fleet was being used. What he did was identify the per-trip cost for each type of use and compare that to the cost of doing the equivalent trip by using a—

**Mr. Bellemare:** What do you intend to do with the 17 vehicles that are being misused?

**Mr. Gillespie:** They have been either disposed of or transferred to other bases to avoid procurement of a new vehicle this year, and we now have five vehicles.

**Mr. Bellemare:** Excellent.

**Mr. Young:** I want to come back to my point on information systems. I'm extremely concerned. The Auditor General and others who've been involved in this process for some time recognize the morass we're in, in terms of various departments having gone their own ways in hardware and software. We understand that DND is not the same as Agriculture and Agriculture is not the same as ACOA, so that there's a very complex situation to try to monitor.

• 1035

**Mr. Chairman,** I wonder if we could get from Treasury Board or from the departments or from this consulting committee, an idea as to what the final picture should look like. If you don't know what the systems are, at least... are we going to have a fleet management system for the Government of Canada that is interactive, where we can find out what is going on from one department to the other?

For example, I think there are three or four major fleet operators in the country. If departments opted to go to the four of them... I suspect those people don't talk to each other a great deal. I suspect their management and control procedures vary to some extent. If we have another three or four departments decide to do it internally and manage their own fleets, I think we will be in an even larger quagmire than we are in now. I would like to get an indication from whoever feels they should respond to this.

Is the objective of the exercise of pilot projects, and in recognition of the Auditor General's flagging of various concerns, to establish a management environment for vehicles other than the specialized vehicles of the Department of

[Traduction]

voitures de la base des Forces canadiennes d'Ottawa qui sont utilisées 80 p. 100 du temps par des généraux et autres membres du personnel cadre? Selon le vérificateur général, trois voitures pourraient vous suffire. Il y a donc gaspillage de 14 véhicules et mauvaise utilisation de ces 14 véhicules par le personnel cadre et les généraux.

**M. Gillespie:** Comme vous l'avez dit, cette partie du rapport fait allusion au parc automobile d'Ottawa qui est utilisé pour transporter les personnages de marque qui sont de passage, qu'il s'agisse d'autres hauts fonctionnaires gouvernementaux ou hommes ou femmes politiques, etc., et on les utilise aussi pour transporter les cadres. Le vérificateur général a effectué une excellente analyse coûts-avantages de l'utilisation de ce parc automobile. Il a déterminé le coût par voyage de chaque type d'utilisation et l'a comparé aux coûts équivalents de déplacement en... .

**M. Bellemare:** Qu'entendez-vous faire des 17 véhicules dont on fait un usage abusif à l'heure actuel?

**M. Gillespie:** Nous nous en sommes défaits, ou alors ils ont été transférés à d'autres bases pour leur éviter d'avoir à se procurer un nouveau véhicule cette année; nous avons maintenant cinq véhicules.

**M. Bellemare:** C'est excellent.

**M. Young:** J'aimerais revenir à la question que j'ai soulevée, celle des systèmes d'information. Je suis extrêmement préoccupé. Le vérificateur général et d'autres qui participent à ce processus depuis un certain temps déjà reconnaissent que nous nous sommes enlisés dans une ornière, en ce sens que divers ministères ont choisi leur propre voie en ce qui a trait au matériel et au logiciel. Nous comprenons que la Défense nationale ce n'est pas la même chose que l'Agriculture et que l'Agriculture diffère à son tour de l'APECA; la situation est donc très complexe et difficile à suivre.

Monsieur le président, pourrait-on obtenir du Conseil du Trésor, des ministères ou de ce comité consultatif, une idée du tableau d'ensemble final qui serait souhaitable. Si l'on ne connaît pas les systèmes, au moins... aurons-nous un système de gestion intégrée du parc automobile du gouvernement du Canada qui permette aux divers ministères de savoir ce que font les autres?

Par exemple, je pense qu'il y a trois ou quatre grosses sociétés qui s'occupent de parcs automobiles dans ce pays. Si les ministères choisissaient de communiquer avec ces quatre sociétés... Je soupçonne que les ministères ne communiquent pas beaucoup entre eux. Je soupçonne que leurs pratiques de gestion et de contrôle varient dans une certaine mesure. Si trois ou quatre autres ministères décidaient de faire cela à l'interne et de gérer leur propre parc automobile, je pense que nous nous enliserions dans un bourbier qui serait pire que celui dans lequel nous nous débattons à l'heure actuelle. J'aimerais savoir ce que vous en pensez, n'importe lequel d'entre vous.

Quel est le but de ces projets pilotes? Visent-ils, à la lumière des préoccupations soulevées par le vérificateur général, à créer un milieu de gestion qui permettra de gérer d'autres véhicules que les véhicules spécialisés du ministère

[Text]

National Defence? We know that is not part of it. I am talking about ordinary cars and trucks, standard vehicles. At some point a parliamentarian or a Canadian should be able to ask how many vehicles you have, what kind of similarity there is in types of usage, the cost per unit in replacement, disposal, in declaring surplus and so forth.

In other words, are we finally going to be able to come to a system that can talk from department to department, recognizing the differences, but being able to provide the kind of information that I think anyone who has 20,000 or 30,000 vehicles would want to know? Whether you were in government, the private sector or you were a large collector or hobbyist of vehicles, you would want to know what the hell is going on.

**Mr. Paton:** I think the question you are asking is a very important one. As Mr. Giroux was explaining, the sophistication in the level of information we are getting from these private firms and the interactive capability will, I think, dramatically improve our abilities in this area, even if we end up with some departments with their own systems—the DSS system operating especially for smaller agencies, for example.

The objective of our policy is very clear. We want excellent information on the vehicles and the fleet, by use and type of use and interactive capacity, and the credit card initiative will help that significantly. In fact, the committee the chairman mentioned earlier and Supply and Services commissioned a study from Peat Marwick Stevenson and Kellogg—I have a copy right in front of me—which goes through all the business functions and information requirements for effective fleet management. We intend to use that study as a basis to guide departments on what kinds of systems they should have in place.

You can't end up with a big centralized information system. Generally those things are very expensive and costly and it would be hard to imagine exactly how we would do that. Certainly the information will be available if anybody wants to know it, and it can be pulled together at any point in time.

**M. Saint-Julien:** Dans les feuilles qui nous ont été remises, monsieur Stedman, on dit qu'à Approvisionnement et Services Canada, il y a 16 véhicules en Ontario. Pouvez-vous me donner des explications? Combien y en a-t-il dans la Capitale nationale?

**Mr. Stedman:** I am sure we could. I don't have it with me.

**M. Saint-Julien:** Vous êtes bien à Approvisionnement et Services?

**Mr. Young:** [Inaudible—Editor] get them all broken down as to where they are and what they do.

**The Chairman:** We don't want that.

**M. Saint-Julien:** Monsieur Stedman, vous êtes bien à Approvisionnement et Services? Vous ne pouvez pas nous dire combien il y a de véhicules à Ottawa sur les 16?

[Translation]

de la Défense nationale? Nous savons qu'ils sont exclus. Je parle des automobiles et camions ordinaires, des véhicules standard. Il faudrait qu'un parlementaire ou qu'un Canadien ordinaire puisse à un moment donné demander combien de véhicules a chaque ministère, comment se compare l'usage qu'il en est fait, combien coûte pour chaque unité de remplacement, l'aliénation, le fait de déclarer un véhicule excédentaire, etc.

En d'autres termes, aurons-nous finalement un système qui permette aux ministères de se parler, tout en reconnaissant leurs différences, mais qui puisse fournir le genre d'informations que l'on devrait pouvoir fournir à quiconque possède 20,000 ou 30,000 véhicules? Que vous soyez un gouvernement, un collectionneur privé d'envergure ou une société du secteur privé, vous êtes en droit de vous demander ce qui se passe, que diable!

**M. Paton:** Je pense que vous posez une question très importante. Comme M. Giroux l'expliquait, les renseignements très complexes que nous obtenons de ces sociétés privées et la possibilité pour les ministères de communiquer entre eux vont, je pense, améliorer nos capacités de façon radicale dans ce domaine, même si certains ministères ont au bout du compte leurs propres systèmes—comme par exemple, le ministère des Approvisionnements et Services qui s'occupera essentiellement des plus petites agences gouvernementales, par exemple.

L'objectif de notre politique est très clair. Nous voulons d'excellents renseignements sur les véhicules et sur la flotte, selon l'usage qui en est fait, le type d'utilisation et la capacité interactive, et l'utilisation des cartes de crédit va nous permettre de faire des progrès considérables à cet égard. De fait, le comité auquel le président a fait allusion plus tôt et le ministère des Approvisionnements et Services ont commandé une étude de Peat Marwick Stevenson and Kellogg—j'en ai un exemplaire devant moi—qui examine toutes les étapes administratives et tous les renseignements nécessaires à une gestion efficace du parc automobile. Nous avons l'intention d'utiliser cette étude pour guider les ministères quant aux systèmes qu'ils devraient mettre en place.

Tout cela ne devrait pas déboucher sur un énorme système d'information centralisé. Règle générale, ces choses sont très coûteuses et il est difficile d'imaginer comment nous y arriverions exactement. L'information sera, toutefois, disponible à quiconque désire l'obtenir, et on pourra regrouper certaines données au fil des demandes, n'importe quand.

**Mr. Saint-Julien:** In the information that was given to us, Mr. Stedman, it states that there are 16 vehicles in Ontario for Supply and Services Canada. Can you provide us with some explanations? How many are there in the National Capital?

**M. Stedman:** Je suis sûr que nous le pourrions. Je n'ai pas ces renseignements avec moi.

**Mr. Saint-Julien:** You are with Supply and Services?

**M. Young:** [Inaudible—Éditeur] obtenir une ventilation détaillée par port d'attache et par usage.

**Le président:** Ce n'est pas ce que nous voulons.

**Mr. Saint-Julien:** Mr. Stedman, you are with Supply and Services, are you not? You cannot tell us how many of the 16 government vehicles are in Ottawa?



[Texte]

**Mr. Stedman:** No, there are approximately 4,000 Supply and Services employees in the National Capital Region.

**M. Saint-Julien:** M. Giroux a dit que le projet pilote était terminé à Pêches et Océans, ou est-ce M. Stedman qui a parlé de cela? Vous avez dit que le projet pilote à Pêches et Océans était terminé. On n'a pas eu la liste des véhicules. Est-ce qu'on peut l'obtenir?

**Mr. Paton:** A list of vehicles in, what, Fisheries and Oceans?

**M. Saint-Julien:** De Pêches et Océans.

• 1040

**Mr. Paton:** I promised the chairman we would try to get the study, which of course will include the list of vehicles and how they are going to manage the fleet. The pilot was on the west coast part of Fisheries and Oceans, not the whole department. Now they are going to move to the whole department.

**M. Saint-Julien:** Est-ce qu'on peut avoir les détails sur tout le ministère?

**Mr. Paton:** Yes, the chairman asked me for that.

**M. Saint-Julien:** Monsieur Stedman, dans le budget de 1990, on disait aux contribuables de se serrer la ceinture. Quels sont les ministères qui se sont serré la ceinture et qui ont pris l'initiative de diminuer leur flotte automobile? Est-ce qu'il y en a qui l'ont fait?

**The Chairman:** Mr. Stedman, do you have an answer to that?

**Mr. Stedman:** I don't. But I believe I offered earlier to provide the statistics on purchases by departments for the last several years. We will do that.

**M. Saint-Julien:** Vous allez nous donner une belle feuille nous disant: Voici les ministères qui se sont serré la ceinture et qui ont réduit leur flotte automobile. C'est cela?

**Mr. Stedman:** Yes, the numbers will be there.

**M. Saint-Julien:** Monsieur Gillespie et monsieur Stedman, pourriez-vous nous fournir, pour tous les ministères et surtout pour la Défense nationale, le coût pour la location de véhicules et le coût des services de taxi? Le vérificateur général dit, à son article 7.53, que cela a coûté 8.8 millions de dollars en 1982-1983. En 1990-1991, on prévoit que cela coûtera 23 millions de dollars. Peut-on savoir combien coûtent la location de véhicules et les taxis, ceci par province et par ministère?

**Mr. Stedman:** I can't, but perhaps Treasury Board could. Use of the taxi is not something Supply and Services has any influence on.

**Le président:** Monsieur Saint-Julien, je regrette, mais il va falloir passer à d'autres.

**M. Saint-Julien:** Il ne m'a pas répondu. Il veut me répondre.

[Traduction]

**M. Stedman:** Non, il y a environ 4,000 employés d'Approvisionnement et Services dans la région de la Capitale nationale.

**Mr. Saint-Julien:** Monsieur Giroux stated that the pilot project at Fisheries and Oceans had been completed, or was it Mr. Stedman who spoke about that? Someone said that the pilot project at Fisheries and Oceans was over. We did not get a list of the vehicles involved. May we have it?

**M. Paton:** La liste de quels véhicules; ceux de Pêches et Océans?

**Mr. Saint-Julien:** Yes, Fisheries and Oceans.

**M. Paton:** J'ai promis au président que nous essaierions d'obtenir cette étude qui comprendrait bien sûr la liste des véhicules et des précisions sur la façon dont ils entendent gérer le parc automobile. Le projet pilote a eu lieu dans les bureaux de Pêches et Océans qui se trouvent sur la côte ouest, et n'était pas à l'échelle du ministère dans son ensemble. Ils vont maintenant l'étendre à tout le ministère.

**Mr. Saint-Julien:** May we have details on the department as a whole?

**M. Paton:** Oui, le président me les a demandés.

**Mr. Saint-Julien:** Mr. Stedman, in the 1990 Budget taxpayers were asked to do some belt-tightening. Which departments tightened their own belts and took the initiative of decreasing the size of their vehicle fleet? Did any department do that?

**Le président:** Monsieur Stedman, pouvez-vous répondre à cette question?

**M. Stedman:** Non. Mais je crois avoir offert plus tôt de fournir au comité les statistiques sur les achats des ministères au cours des quelques dernières années. Nous le ferons.

**Mr. Saint-Julien:** You will give us a nice piece of paper which will say: Here is a list of the departments that tightened their belts and reduced the size of their vehicle fleets. Is that correct?

**M. Stedman:** Oui, les chiffres y seront.

**Mr. Saint-Julien:** Mr. Gillespie and Mr. Stedman, could you provide us, for all departments and especially for National Defence, with the costs for leased vehicles and for taxi services? The Auditor General said in article 7.53 of his report that that had cost \$8.8 million in 1982-83. In 1990-91, they expect that those services will cost \$23 million. May we be told how much it costs to lease vehicles and to take taxis, by province and by department?

**M. Stedman:** Je ne peux pas vous le dire moi-même, mais le Conseil du Trésor le pourra peut-être. Le ministère des Approvisionnements et Services n'a aucune influence sur l'utilisation des taxis.

**The Chairman:** Mr. Saint-Julien, I am sorry, but I am going to have to give the floor to other members.

**Mr. Saint-Julien:** But he has not answered me. He wants to answer me.

[Text]

**The Chairman:** Do you have an answer?

**Mr. Gillespie:** I will take the question under advisement and get the most detailed breakdown we can find. I am not sure, off the top of my head, we can separately identify taxi fares broken down in that much detail, but I will give you everything we can get.

**Mr. Redway:** I want to return to that grubby subject of wasted taxpayers' money. Specifically, in the Auditor General's report at paragraph 7.30, it says they found indications in the Departments of Transport, Agriculture and Public Works that such vehicles were substantially under-used. For example, the Department of Transport's plans indicate vehicle fleets in the department could be significantly reduced, at a saving of about \$8.75 million over two years.

That is rather a substantial saving to be identified in just one department by a better utilization of vehicles; that being, I assume, that they don't need as many vehicles as they have. That implies that has been the case for a long time in the Department of Transport. In other departments, specifically Agriculture and Public Works, there is also a problem of that sort. I suspect that is just the tip of the iceberg.

Mr. Paton, Treasury Board every year sits down with departments and goes through their estimates. Surely one of the things they do, and one of the things they have been doing as long as there has been a Treasury Board, is to make the department justify why it needs all the vehicles it says it needs. If that is the case, and if Treasury Board has been doing its job, why is it that now the Auditor General has been able to identify in the Department of Transport a wastage of money of \$8.75 million over two years?

**Mr. Paton:** Mr. Redway, I think the best answer to that question is that it is an area where I am sure we will have sharper pencils next year when we go through the multi-year operational plan and the capital expenditures.

To put it in context, however, \$8 million is a lot of money. I have to send that little cheque to the government you have to send, and I feel about the same way as you do, I think, when I send it. However, in the context of the total capital budget of a department like Transport, if you were to spend a lot of energy analysing the submissions that come in from that department—

• 1045

**Mr. Redway:** Spend more than \$8 million?

**Mr. Paton:** —you could probably save a lot more money by analysing some other areas, areas that have been in front of this committee and other areas as well. So I think it comes down to the amount of time you have to look at the various proposals put forward.

[Translation]

**Le président:** Avez-vous une réponse?

**M. Gillespie:** Je vais prendre la question en délibéré et obtenir la ventilation la plus détaillée que je puisse trouver. Au pied levé, je peux vous dire que je ne suis pas certain que nous puissions trouver une répartition des coûts de l'utilisation des taxis qui soit aussi détaillée, mais je vous communiquerai tout ce que nous pourrions trouver.

**M. Redway:** Je voudrais revenir sur le sujet très terre à terre du gaspillage de l'argent des contribuables. On dit notamment dans le rapport du vérificateur général à l'article 7.30 que certaines choses laissent supposer que les véhicules du ministère des Transports, du ministère de l'Agriculture et du ministère des Travaux publics sont considérablement sous utilisés. Par exemple, les plans du ministère des Transports indiquent que l'on pourrait diminuer considérablement la taille de leur flotte de véhicules, ce qui permettrait d'économiser environ 8,75 millions de dollars sur une période de deux ans.

Cela représente une économie considérable que l'on pourrait réaliser dans un seul ministère par le biais d'une meilleure utilisation des véhicules; cela signifie, je suppose, qu'ils n'ont pas besoin de tous les véhicules dont ils disposent. Cela laisse supposer que c'est le cas depuis longtemps au sein du ministère des Transports. Dans d'autres ministères, notamment l'Agriculture et les Travaux publics, il y a aussi un problème du même ordre. Et ce n'est sans doute que la pointe de l'iceberg.

Monsieur Paton, le Conseil du Trésor se réunit tous les ans avec les ministères pour revoir leurs prévisions budgétaires. L'une des choses qu'ils font, certainement, et font sans doute depuis que le Conseil du Trésor existe, est de demander au ministère de justifier tous les véhicules dont il prétend avoir besoin. Si c'est le cas, et si le Conseil du Trésor a fait son travail, pourquoi le vérificateur général a-t-il pu déterminer ce gaspillage de 8,75 millions de dollars sur deux ans au sein du ministère des Transports?

**M. Paton:** Monsieur Redway, je pense que la meilleure façon de vous répondre est de vous dire que c'est un domaine qui fera, je n'en ai nul doute, l'objet d'une attention toute particulière de notre part quand nous reverrons les plans opérationnels pluriannuels et les dépenses en capital l'an prochain.

Je conviens que 8 millions de dollars c'est une grosse somme, mais il faut mettre les choses en perspective. Moi aussi, je dois envoyer ce petit chèque au gouvernement, tout comme vous, et quand je paye mes impôts, cela me plaît à peu près autant que vous, j'imagine. Toutefois, dans le contexte global des budgets d'immobilisation des ministères comme le ministère des Transports, si l'on devait s'évertuer à analyser avec grand soin toutes les soumissions qui viennent de ce ministère. . .

**M. Redway:** Nous pourrions dépenser plus de 8 millions?

**M. Paton:** . . .vous pourriez sans doute économiser beaucoup plus d'argent en analysant d'autres domaines, dont certains on déjà fait l'objet d'examen de la part de ce comité et d'autres non. Je pense que c'est une question du temps dont on dispose pour évaluer les diverses propositions qui sont mises de l'avant.



[Texte]

I think what is really significant, though, is that by pushing the private sector option here, the departments are in fact going through an analysis of what their fleet should be. In most cases when they do that analysis, the numbers come down. That is where the chance for significant improvement is.

**Mr. Redway:** Now that the Auditor General has identified the fact that there is \$8.75 million over two years in the Department of Transport's budget that can be saved, as the Treasury Board are you going to take that out of their budget in the next two years?

**Mr. Paton:** I can't really answer that question. My ministers will have to decide on that. However, there are many needs for capital in Transport that are underfunded, so I am sure there are ways to prioritize.

**Mr. Redway:** Are you saying that the ministers interfere in some way in your decisions to economize? Is that what you are implying?

**Mr. Paton:** Never.

**Mr. Redway:** Then why would it matter what the ministers say in this case? Surely you would—

**Mr. Paton:** You are asking the question whether the amount will be reduced by that amount. The question is, there are other parts—

**Mr. Redway:** Will you be recommending that it be reduced by that amount?

**Mr. Paton:** Well, that is not my role, in fact. It is the program branch's role.

**Mr. Redway:** The Treasury Board. You are here on behalf of the Treasury Board—

**Mr. Paton:** We recommend the total budget of Transport Canada—

**Mr. Redway:** The Treasury Board surely is to try to save money and cut out inefficiencies and eliminate waste. We have identified \$8.75 million over two years in wastage in the Department of Transport. Is your department going to be recommending that we cut that out of their budget?

**Mr. Paton:** We will definitely be asking questions in this area, and we already have.

**Mr. Redway:** Asking questions, not recommending that we cut it out of their budget. It sounds like we have to ask you—

**Mr. Paton:** You are asking the question whether the amount should be reduced for vehicles or the amount of the capital budget should be reduced. It is a very different question.

**Mr. Redway:** I don't know. The Auditor General says \$8.75 million over two years has been identified. He implies that this has actually been identified by the Department of Transport itself. Surely, then, we will be able to cut that out of the budget.

[Traduction]

Ce qui me semble d'une importance réelle c'est qu'en encourageant la privatisation on force les ministères à déterminer ce que leur parc automobile devrait être. Dans la plupart des cas, quand ils effectuent cette analyse, ils réalisent des réductions. C'est là que des améliorations considérables sont possibles.

**M. Redway:** Maintenant que le vérificateur général a déterminé que le ministère des Transports pourrait retrancher 8,75 millions de dollars de ses budgets sur une période de deux ans, le Conseil du Trésor va-t-il supprimer cette somme de leurs budgets au cours des deux prochaines années?

**M. Paton:** Je ne peux pas vraiment répondre à cette question. Ce sont les ministres qui devront prendre la décision à cet égard. Toutefois, le ministère des Transports a des besoins en capital dans de nombreux autres domaines où les fonds sont insuffisants et je suis certain qu'il pourra ordonner ses priorités.

**M. Redway:** Etes-vous en train de nous dire que les ministres font obstacle en quelque sorte à vos décisions d'économiser des fonds? Est-ce que vous laissez entendre?

**M. Paton:** Jamais.

**M. Redway:** Mais alors pourquoi ce que les ministres diront dans ce cas-ci importe-t-il? Il me semble que vous devriez certainement... .

**M. Paton:** Vous m'avez demandé si l'on avait retranché des budgets la somme citée. Il faut toutefois se souvenir qu'il y a d'autres postes... .

**M. Redway:** Allez-vous recommander que l'on retranche cette somme des budgets?

**M. Paton:** Eh bien, ce n'est pas vraiment mon rôle. C'est le rôle de la Direction des programmes.

**M. Redway:** Le Conseil du Trésor. Vous êtes ici au nom du Conseil du Trésor.

**M. Paton:** Nous recommandons le budget total qui est alloué à Transports Canada.

**M. Redway:** Le Conseil du Trésor essaie certainement d'économiser des deniers publics et d'éliminer le manque d'efficacité et le gaspillage. Nous avons déterminé que le ministère des Transports gaspillait 8,75 millions de dollars sur deux ans. Votre ministère va-t-il recommander que nous retranchions cette somme de leur budget?

**M. Paton:** Nous allons certainement poser des questions à ce sujet, comme nous l'avons déjà fait, d'ailleurs.

**M. Redway:** Vous allez poser des questions; vous n'allez pas recommander que nous réduisions leur budget d'autant. C'est comme si nous devions vous demander... .

**M. Paton:** Vous me demandez si l'on devrait réduire les crédits affectés au parc automobile ou réduire le budget des immobilisations. Ce sont deux questions tout à fait différentes.

**M. Redway:** Je ne sais pas. Le vérificateur général nous dit qu'il a identifié une somme de 8,75 millions sur deux ans. Il laisse même supposer que c'est le ministère des Transports lui-même qui l'a déterminée. Alors, nous devrions très certainement pouvoir retrancher cette somme de leur budget.

[Text]

**Mr. Paton:** I fully agree with your sympathies. It should be noted that Transport is one of the three departments that has gone to the private sector fleet option and is in fact trying to economize in this area substantially. It already has moved in that direction. Hopefully next year we won't have the extra \$8 million to deduct.

**Mr. Redway:** We will look forward to talking to you next year.

**M. Larrivée:** On a dit tout à l'heure que les véhicules appartenant au gouvernement ne servaient pas à l'usage personnel des fonctionnaires. Est-ce que cela vaut pour tous les véhicules qui appartiennent au gouvernement?

**Mr. Paton:** Yes.

**M. Larrivée:** De quelle manière procédez-vous pour vous assurer que les automobiles ne servent pas à l'usage personnel des fonctionnaires?

**Mr. Paton:** That is the responsibility of each department. As you can imagine, it is very decentralized, so people have to ensure that cars are not used, say, out in Jasper Park. The policy is very clear on this, and I guess what becomes confusing in some areas is where the government actually wants some person to take the car home in order to get somewhere that is farther down the road or whatever, or to go to a fish hatchery during the night or whatever. This is the area that gets confusing and is raised in the Auditor General's report—where there is some inconsistency between the way the Income Tax Act is defined and the way we define business use of vehicles. It is not personal use; it's business use.

**Le président:** L'usage personnel, monsieur Larrivée, serait un montant à déclarer dans la déclaration d'impôt de l'individu. Les individus doivent le déclarer, mais on n'a pas de façon de dire si c'est noir ou si c'est blanc.

**M. Larrivée:** Oui, mais comment s'assure-t-on qu'un fonctionnaire n'utilise pas le véhicule pour son usage personnel? S'il n'y a aucun contrôle, il n'y a pas de contrôle. On ne peut pas s'assurer. . . Est-ce que les véhicules doivent demeurer au lieu de travail?

• 1050

**Mr. Paton:** I want to clarify something. In the area of executive vehicles, there is personal use of them. That's a declared and taxable personal use of vehicles. In the area of the government fleet, the policy is clear. There's no personal use of vehicles. If there is deemed to be personal use, then it is taxable under the Income Tax Act. One of the things that we are trying to address with our department colleagues, in light of the Auditor General's report, is how to identify

[Translation]

**M. Paton:** Je suis très sensible à vos préoccupations. Il faudrait toutefois noter que le ministère des Transports est parmi les trois ministères qui ont choisi l'option des parcs automobiles gérés par le secteur privé et qui tentent en fait de réaliser de grosses économies dans ce domaine. Il a déjà modifié ses opérations en ce sens. Il faut espérer que l'an prochain ces 8 millions supplémentaires ne seront plus là pour qu'on puisse les déduire.

**M. Redway:** C'est avec plaisir que nous vous reparlerons l'an prochain.

**Mr. Larrivée:** Someone said earlier that there was no personal use of government vehicles by public servants. Is that true for all government vehicles?

**M. Paton:** Oui.

**Mr. Larrivée:** What method do you use to ensure that public servants are not making personal use of government vehicles?

**M. Paton:** C'est la responsabilité de chaque ministère. Comme vous pouvez l'imaginer, tout est très décentralisé, et quelqu'un doit s'assurer qu'on n'utilise pas les véhicules du gouvernement à Jasper Park, par exemple. La politique à ce sujet est très claire et la confusion vient du fait que dans certaines régions, le gouvernement demande aux fonctionnaires d'utiliser le véhicule du gouvernement pour rentrer à la maison parce que le domicile du fonctionnaire est plus près de la destination que le bureau ou parce qu'on lui demande de se rendre à une écloserie pendant la nuit ou quelque chose du genre. C'est une zone grise où il est difficile de trancher et le vérificateur général en parle dans son rapport; il s'agit de cas où la Loi de l'impôt sur le revenu et le Conseil du Trésor n'ont pas la même définition de ce qui constitue une utilisation officielle des véhicules. Les fonctionnaires ne font pas un usage personnel des véhicules; ces déplacements sont effectués dans le cadre de leurs fonctions.

**The Chairman:** If it were personal use, Mr. Larrivée, they would have to declare that on their personal income tax returns. Individuals are supposed to declare that, but we have no black and white way of determining which is which.

**Mr. Larrivée:** Yes, but how do you make sure that the public servant does not make personal use of the vehicle? If there is no control, you have no way of knowing. You cannot make sure. . . Are vehicles supposed to remain at the work place?

**M. Paton:** Je désire éclaircir quelque chose. Les voitures de fonction peuvent être utilisées à titre personnel. On permet l'utilisation personnelle des véhicules, qui doit être déclarée et qui est imposable. La politique est claire en ce qui a trait au parc automobile du gouvernement, toutefois; aucun usage personnel des véhicules n'est permis. Si jamais il l'était, si on estime qu'il y a eu utilisation personnelle d'un tel véhicule, cette utilisation est imposable aux termes de la



[Texte]

personal use from the point of view of the Income Tax Act, although we would deem it to be business use. How will we do that and how do we make sure that anything that Revenue Canada would see as personal use is in fact taxable and there is a process for taxing that as a taxable benefit?

**M. Saint-Julien:** Monsieur Stedman, actuellement, je fais des paiements pour mon véhicule automobile. De quelle manière puis-je avoir un véhicule chez vous? Je trouve qu'actuellement, c'est le bordel dans votre ministère. De quelle manière pourrais-je avoir un véhicule en tant que député?

Je pense qu'il n'y a pas de réponse, monsieur le président.

**Le président:** M. Desautels veut faire un commentaire. Allez-y.

**M. Desautels:** Monsieur le président, je constate qu'il y a pas mal d'incertitude qui flotte dans l'air. Si cela peut vous aider, j'aimerais assurer au Comité que nous allons faire un suivi, comme c'est notre pratique, dans un certain délai pour nous assurer que ce qui a été dit ce matin et ce qui a été engagé comme programme va réellement se réaliser. Nous allons rendre compte dans un rapport subséquent.

Personnellement, je pense que notre premier rapport a déjà produit certains effets bénéfiques. Je pense qu'avec l'intérêt du Comité et le suivi que nous allons faire d'ici quelques années, une bonne partie du problème devrait être réglée. Je m'engage à rendre compte au Comité dans un certain temps de ce qui a été vraiment fait.

**Le président:** Si le Comité est d'accord. . .

**Mr. Redway:** I trust the Auditor General's follow-up will also include the three vehicles owned by the Auditor General's department.

**The Chairman:** Of course, of course. I take it that the committee would like to possibly pursue this item in the fall. I expect that the witnesses would send us the documents they have promised to send us. We'll start with the Treasury Board and you, Mr. Stedman. Those documents will be forthcoming to the clerk so that we can circulate them to the members.

There may be a need for you people to come back in September after the summer break. We will advise you in due course. This is a rather important subject matter. The committee has addressed that this morning. It's \$100 million per year of expenditures. It's very important for us to make sure that we do our business of looking for effectiveness in the programs and efficiency in the operation of those programs. On those words, I thank you for coming this morning.

This meeting stands adjourned until next Tuesday morning in this room at 9 a.m. Have a nice weekend.

[Traduction]

Loi de l'impôt sur le revenu. Suite au rapport du vérificateur général, nous essayons, avec nos collègues des ministères, de trouver une façon d'identifier ce qui constitue l'utilisation personnelle d'un véhicule aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu, bien qu'il s'agisse pour nous de déplacements effectués pour affaires. Comment allons-nous faire cela, et comment allons-nous assurer que Revenu Canada puisse imposer tout ce qui selon eux constitue une utilisation personnelle d'un véhicule? Comment nous assurer qu'il existe un mécanisme pour imposer ce genre de déplacement à titre d'avantage imposable?

**Mr. Saint-Julien:** Mr. Stedman, at this time I am making payments on my car. How can I obtain a vehicle from you? I find this area to be in shambles in your department. How could I go about obtaining the use of a vehicle, as an MP?

I believe there is no answer, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Mr. Desautels wants to make a comment. Please go ahead.

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, I note that there is a great deal of uncertainty in this whole area. If this can be of any assistance, I can assure the committee that we will be doing a follow-up, as is our practice, within a certain period of time, in order to make sure that what has been said this morning and the programs that have been committed to will become reality. We will be providing an update in a subsequent report.

Personally, I believe that our first report has already produced some positive results. I believe that the committee's interest and the follow-up we are going to do within the next few years will mean that a good part of the problem should be solved. I will commit myself to reporting to the committee within a given period on what has really been done.

**The Chairman:** If the committee is in agreement. . .

**M. Redway:** Je fais confiance au vérificateur général pour inclure dans son suivi les trois véhicules du ministère du Vérificateur général.

**Le président:** Bien sûr, bien sûr. Si je comprends bien, le comité aimerait peut-être continuer d'examiner cette question à l'automne. J'imagine que les témoins vont nous faire parvenir les documents qu'ils nous ont promis. Nous commencerons par le Conseil du Trésor et par vous, monsieur Stedman. Ces documents devraient être expédiés au greffier pour que nous puissions les distribuer aux membres.

Peut-être sera-t-il nécessaire que vous reveniez en septembre après le congé d'été. Nous vous le ferons savoir en temps utile. Il s'agit d'un sujet plutôt important; le comité en a d'ailleurs déjà parlé ce matin. Il s'agit de dépenses qui se chiffrent à 100 millions de dollars par année. Il est très important pour nous de faire notre travail qui est de nous assurer que ces programmes sont administrés de façon efficace et rentable. Sur ce, je vous remercie d'être venus ce matin.

Nous nous réunirons mardi prochain à 9 heures dans cette même pièce. Bonne fin de semaine. La séance est levée.

**MAIL  POSTE**

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

**Lettermail**

**Poste-lettre**

**K1A 0S9  
Ottawa**

*If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Groupe Communication Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9*

**WITNESSES**

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Denis Desautels, f.c.a., Auditor General;  
Alan Gilmore, Principal, Audit Operations Branch.

*From the Treasury Board:*

Richard Paton, Deputy Secretary, Administration Policy  
Branch.

*From the Department of National Defence:*

R.D. Gillespie, Assistant Deputy Minister, (Matériel).

*From the Department of Public Works:*

Robert Giroux, Assistant Deputy Minister, Corporate  
Management Branch.

*From the Department of Supply and Services:*

C.E. Stedman, Assistant Deputy Minister, Supply Operations  
Sector.

**TÉMOINS**

*Du Bureau du Vérificateur général du Canada:*

Denis Desautels, f.c.a., Vérificateur général;  
Alan Gilmore, directeur principal, Direction générale des  
opérations de vérification.

*Du Conseil du Trésor:*

Richard Paton, sous-secrétaire, Direction de la politique  
administrative.

*Du ministère de la Défense nationale:*

R.D. Gillespie, sous-ministre adjoint, (Matériels).

*Du ministère des Travaux publics:*

Robert Giroux, sous-ministre adjoint, Direction générale de  
la gestion intégrée.

*Du ministère des Approvisionnements et Services:*

C.E. Stedman, sous-ministre adjoint, Secteur des opérations  
des approvisionnements.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 32

Tuesday, June 16, 1992  
Thursday, June 18, 1992  
Tuesday, June 23, 1992

Chairperson: Jean-Robert Gauthier

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 32

Le mardi 16 juin 1992  
Le jeudi 18 juin 1992  
Le mardi 23 juin 1992

Président: Jean-Robert Gauthier

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*      *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

### RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), consideration of information to Parliament

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), consideration of Paragraphs 2.176 to 2.185 of the 1991 Auditor General's Report (Canada Student Loans Program)

### CONCERNANT:

En vertu de l'alinéa 108(3)e) du Règlement, étude de l'information au Parlement

Conformément à l'alinéa 108(3)e) du Règlement, étude des paragraphes 2.176 à 2.185 du Rapport du vérificateur général pour 1991 (Programme canadien de prêts aux étudiants)

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature,  
1991-1992



## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairperson:* Jean-Robert Gauthier

*Vice-Chairman:* Bill Casey

### Members

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Alan Redway  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

Clairette Bourque

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Président:* Jean-Robert Gauthier

*Vice-président :* Bill Casey

### Membres

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Alan Redway  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

*La greffière du Comité*

Clairette Bourque



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 16, 1992

(44)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met *in camera* at 9:08 o'clock a.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chairman, Jean-Robert Gauthier, presiding.

*Members of the Committee present:* Eugène Bellemare, Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Alan Redway, Guy Saint-Julien, Jack Whittaker, Douglas Young.

*Other Members present:* Ross Belsher, John Cole, Ken James, Charles Langlois, Peter Milliken and Marcel R. Tremblay.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Richard Domingue and Michelle Salvail, Research Officers.

*Witnesses:* From the Office of the Auditor General of Canada: Denis Desautels, f.c.a., Auditor General; Ron Thompson, Assistant Auditor General; Jeff Greenberg, Director, Audit Operations Branch.

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), the Committee resumed consideration of information to Parliament.

The Auditor General, Ron Thompson and Jeff Greenberg each made a statement and answered questions.

At 10:56 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, JUNE 18, 1992

(45)

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:08 o'clock a.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chairman, Jean-Robert Gauthier, presiding.

*Members of the Committee present:* Eugène Bellemare, Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Alan Redway, Guy Saint-Julien, Douglas Young.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Richard Domingue and Michelle Salvail, Research Officers.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Denis Desautels, f.c.a., Auditor General; Robert Lalonde, Assistant Auditor General. *From the Secretary of State:* Marc Rochon, Under Secretary of State; Mary Meloshe, Director General, Student Assistance.

Pursuant to Standing Order 108(3)(e) the Committee resumed consideration of Chapter 2 of the 1991 Auditor General's Report—Audit Notes (Department of the Secretary of State—Paragraphs 2.176 to 2.185).

The Chairman made a statement.

The Auditor General and Marc Rochon each made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 10:49 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 16 JUIN 1992

(44)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à huis clos à 9 h 08, dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de Jean-Robert Gauthier (*président*).

*Membres du Comité présents:* Eugène Bellemare, Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Alan Redway, Guy Saint-Julien, Jack Whittaker, Douglas Young.

*Autres députés présents:* Ross Belsher, John Cole, Ken James, Charles Langlois, Peter Milliken et Marcel R. Tremblay.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Richard Domingue et Michelle Salvail, attachés de recherche.

*Témoins: Du Bureau du Vérificateur général du Canada:* Denis Desautels, f.c.a., vérificateur général; Ron Thompson, vérificateur général adjoint; Jeff Greenberg, directeur général, Opérations de vérification.

Conformément à l'alinéa 108(3)e) du Règlement, le Comité poursuit l'étude de l'information communiquée au Parlement.

Le vérificateur général, Ron Thompson et Jeff Greenberg font chacun un exposé et répondent aux questions.

À 10 h 56, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 18 JUIN 1992

(45)

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à 9 h 08, dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de Jean-Robert Gauthier (*président*).

*Membres du Comité présents:* Eugène Bellemare, Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Alan Redway, Guy Saint-Julien, Douglas Young.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Richard Domingue et Michelle Salvail, attachés de recherche.

*Témoins: Du Bureau du Vérificateur général du Canada:* Denis Desautels, f.c.a., vérificateur général; Robert Lalonde, vérificateur général adjoint. *Du Secrétariat d'État:* Marc Rochon, sous-secrétaire d'État; Mary Meloshe, directrice générale, Aide aux étudiants.

Conformément à l'alinéa 108(3)e) du Règlement, le Comité poursuit l'étude du chapitre 2 du Rapport du vérificateur général pour 1991—Notes de vérification (Secrétariat d'État—Paragraphes 2.176 à 2.185).

Le président fait une déclaration.

Le vérificateur général et Marc Rochon font chacun un exposé puis, avec les autres témoins, répondent aux questions.

À 10 h 49, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

TUESDAY, JUNE 23, 1992  
(46)

The Standing Committee on Public Accounts met *in camera* at 9:07 o'clock a.m. this day, in Room 237-C, Centre Block, the Chairman, Jean-Robert Gauthier, presiding.

*Members of the Committee present:* Eugène Bellemare, Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Guy Saint-Julien and Douglas Young.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Richard Domingue and Michelle Salvail, Research Officers.

The Committee met to discuss its future business.

It was agreed,—That the document entitled *Statistiques sur l'aide financière aux étudiants, rapport 1990-1991*, from the Quebec Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science, presented by Guy Saint-Julien, be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee (Exhibit "A"). (See Exhibit A.)

At 10:00 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Clairette Bourque

Clerk of the Committee

LE MARDI 23 JUIN 1992  
(46)

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à huis clos à 9 h 07, dans la salle 237-C de l'édifice du Centre, sous la présidence de Jean-Robert Gauthier (*président*).

*Membres du Comité présents:* Eugène Bellemare, Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Guy Saint-Julien, Douglas Young.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Richard Domingue et Michelle Salvail, attachés de recherche.

Le Comité délibère de ses travaux à venir.

Il est convenu,—Que le document intitulé *Statistiques sur l'aide financière aux étudiants, rapport 1990-1991*, du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science, Québec, présenté par Guy Saint-Julien, soit déposé comme pièce auprès du greffier (voir pièce «A»).

À 10 heures le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Clairette Bourque



[Texte]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, June 18, 1992

• 0908

**Le président:** À l'ordre, s'il vous plaît!

Cette réunion du Comité des comptes publics fait suite à celle du 2 juin dernier. L'importance du sujet et des sommes impliquées par le Programme canadien de prêts aux étudiants font que le Comité a décidé de poursuivre son examen du dossier.

L'aide financière accordée aux étudiants est, pour plusieurs d'entre eux, essentielle. Sans ces transferts directs, l'accessibilité à l'enseignement postsecondaire serait difficile, sinon impossible pour un grand nombre. C'est pourquoi, en 1964, le gouvernement fédéral instaurait le Programme canadien de prêts aux étudiants. C'est en vertu de la Loi fédérale sur les prêts aux étudiants que le gouvernement garantit les prêts consentis par les institutions prêteuses à des étudiants dans le besoin. Le 31 juillet 1989, le Secrétariat d'État se portait garant de 2.5 milliards de dollars de prêts.

Le problème fondamental concernant le Programme de prêts aux étudiants, c'est qu'il n'a pas été géré de façon efficace. Ce n'est pas la première fois que le vérificateur général du Canada souligne l'existence de problèmes dans le Programme canadien de prêts aux étudiants. Le vérificateur général notait des problèmes dans son dernier rapport annuel, mais aussi dans ses rapports de 1977, 1981, 1984, 1986, 1988 et 1990.

• 0910

Dans son rapport sur l'exercice financier 1990-1991, le vérificateur général a analysé la valeur des prêts excédentaires accordés aux étudiants. Le vérificateur général conclut que 27 p. 100 des étudiants, en 1989-1990, ont fait de fausses déclarations, ont sous-évalué leurs ressources ou ont négligé d'aviser de toute augmentation de leurs ressources financières. Ces étudiants ont ainsi reçu 72 millions de dollars en trop, et ces montants excédentaires ont coûté aux contribuables, en 1989-1990, 39 millions de dollars, puisque chaque dollar prêté coûte 50 cents en frais d'intérêts, en perception et en intérêts sur défaut de paiement, par exemple. Un étudiant sur six fait justement défaut de paiement, aux dires du vérificateur général.

Pour l'exercice financier 1992-1993, le solde des comptes à recevoir en prêts étudiants dépassera le milliard de dollars. En 1991-1992, le gouvernement a radié dix millions de dollars de ses comptes à recevoir. Pour 1992-1993, le gouvernement radiera dix autres millions de dollars.

Il faut que le Secrétariat d'État annonce aujourd'hui, du moins au Comité des comptes publics, ce qu'il entend faire pour mieux contrôler le Programme de prêts aux étudiants. Il faut que le Secrétariat d'État nous dise comment il entend percevoir les paiements excédentaires versés aux étudiants. D'après l'information que nous avons, les gouvernements provinciaux sont capables de recouvrer les sommes excédentaires. Pourquoi le gouvernement fédéral, lui, ne

[Traduction]

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 18 juin 1992

**The Chairman:** I will now call this meeting to order!

This Public Accounts Committee meeting is a follow-up to our meeting of June 2. Given the amounts of money involved in the Canada Student Loans Program and given the importance of this subject, the Committee has decided to continue its consideration of the issue.

Financial assistance is essential for most of the students who receive it. Without such direct transfers, access to post-secondary education would be difficult, if not impossible, for a great number of them. That is why in 1964, the federal government established the Canada Student Loans Program. Under the Canada Student Loans Act, the government guarantees the loans provided by lending institutions to students in need. By July 31, 1989, the Secretary of State Department was guaranteeing \$2.5 billion in loans.

The fundamental problem with the Student Loans Program is that it has not been managed efficiently. This is not the first time that the Auditor General of Canada has pointed out problems in the Canada Student Loans Program. The Auditor General pointed out problems in his last annual report, but also in his reports in 1977, in 1981, 1984, 1986, 1988 and 1990.

In his 1990-91 Annual Report, the Auditor General analyzed the value of excess loans to students. In 1989-90, the Auditor General concluded that 27% of students made false representations, underestimated their resources or failed to advise the government of any change in their financial resources. These students thus received \$72 million to which they were not entitled, and these excess amounts cost the taxpayers \$39 million in 1989-90, since each dollar lent costs 50 cents in interest charges, collection fees and interest on default of payment, for example. One in six students is in default according to the Auditor General.

In fiscal 1992-93, the balance of accounts receivable for student loans will exceed \$1 billion. In 1991-92, the government wrote off \$10 million from its accounts receivable. It will write off another \$10 million in 1992-93.

The Secretary of State Department must announce today, at least to the Public Accounts Committee, what it intends to do to exercise better control over the Canada Student Loans Program. The Department must tell us how it intends to collect the excess payments made to students. According to the information we have, provincial governments are able to recover excess amounts. So why can't the federal government do the same? Given that there are billions of dollars at stake,

[Text]

peut-il pas faire la même chose? Étant donné que des milliards de dollars sont en jeu, le gouvernement fédéral doit nous dire comment il entend régler le problème une fois pour toutes. En plus d'accroître l'efficacité du programme et de réduire les coûts pour les contribuables, ces solutions permettront au Secrétariat d'État d'être plus équitable en ciblant mieux l'allocation des prêts vers les étudiants nécessiteux.

Nous commençons aujourd'hui notre deuxième réunion sur ce sujet. J'ose croire que des actions concrètes seront annoncées aujourd'hui et que le vérificateur général n'aura pas à se pencher sur la mauvaise gestion pour la huitième fois dans son rapport de cette année. Les contribuables, et en particulier les étudiants, ont le droit d'exiger une meilleure gestion du Programme de prêts. Cette situation a assez duré.

Nous recevons ce matin le vérificateur général du Canada, M. Denis Desautels, et son adjoint, M. Robert Lalonde. Nous recevons également, du Secrétariat d'État, M. Marc Rochon, sous-secrétaire d'État, M. Robert Legros, sous-ministre, Pratiques de gestion, M. Roger Collet, qui n'est pas encore ici, et M<sup>me</sup> Mary Meloshe, directrice générale, Aide aux étudiants.

Je pense que M. Desautels a une mise au point à faire.

**M. Denis Desautels, f.c.a. (vérificateur général du Canada):**  
Oui, monsieur le président.

Il me fait plaisir, ce matin, de venir discuter à nouveau avec les membres de votre Comité des résultats de notre vérification du Programme canadien de prêts aux étudiants.

La rencontre du 2 juin, si vous vous souvenez, s'est terminée sur la lenteur à réagir aux recommandations formulées et sur le manque d'urgence d'agir avec fermeté, aux plans bureaucratique et politique, en ce qui concerne un programme qui touche les étudiants.

The problems associated with this program are not new, as you just mentioned. We have made observations on numerous occasions in several areas where deficiencies have been uncovered. Our previous observations and recommendations have nearly all focused on program administration and on the management tools used by the Secretary of State.

Examples of subjects that my office has dealt with previously include management information systems, the management of accounts receivable, information to Parliament, program evaluation, and loans in excess of entitlements due to incorrect representations.

At first glance, this program does not seem unduly complex to operate. However, we do acknowledge that the number of stakeholders with diverging interests can make it difficult to reach unanimous agreement. This is the reason for the need to establish a dialogue that focuses on sound management and accountability as well as the objectives targeted in this program. In our view, the Department of the Secretary of State and its officials in the past have not demonstrated enthusiasm, to say the least, about correcting these deficiencies and giving these issues the degree of importance or priority we felt was merited.

[Translation]

the federal government must tell us how it intends to settle this problem once and for all. In addition to increasing the program's efficiency and reducing costs to taxpayers, these solutions will enable the Secretary of State Department to be more equitable by targeting the extension of loans to needy students.

Today, we begin our second meeting on this subject. It is my hope that concrete action will be announced today and that the Auditor General will not have to examine the mismanagement of this program for the eighth time in his annual report for this year. Taxpayers, and more particularly students, have the right to demand better management of the Loans Program. This situation has gone on long enough.

We have with us today the Auditor General of Canada, Mr. Denis Desautels, and his assistant, Mr. Robert Lalonde. From the Secretary of State Department we also have with us Mr. Marc Rochon, Under-Secretary of State; Mr. Robert Legros, Deputy Minister, Management Practices, Mr. Roger Collet, who is not here yet, and Ms. Mary Meloshe, Director General, Students Assistance Branch.

I believe that Mr. Desautels has a statement to make.

**Mr. Denis Desautels, F.C.A. (Auditor General of Canada):**  
Yes, Mr. Chairman.

I'm pleased to appear before you this morning to again discuss with the members of your Committee the results of our audit of the Canada Student Loans Program.

The meeting of June 2 closed on the slowness of the reaction to our recommendations, as well as the lack of diligence, at the bureaucratic and political levels, in taking firm action on a program which is directed at students.

Les problèmes reliés à ce programme ne sont pas nouveaux. Nous avons à maintes reprises soulevé des observations dans plusieurs secteurs qui constituaient des lacunes. Nos observations et recommandations antérieures ont presque toutes porté sur l'administration du programme et les outils de gestion qu'utilise le Secrétariat d'État.

Les systèmes d'information de gestion, la gestion des comptes à recevoir, l'information destinée au Parlement, l'évaluation de programmes et les prêts accordés en trop à la suite de déclarations erronées sont tous des exemples de sujets qui ont été traités auparavant par notre Bureau.

De prime abord, ce programme ne nous semble pas être d'opération complexe. Cependant, nous reconnaissons que le nombre d'intervenants, dont les objectifs sont divergents, peut rendre difficile un accord unanime. D'où, monsieur le président, la nécessité d'établir un dialogue qui vise non seulement les saines pratiques de gestion et l'obligation de rendre compte, mais aussi les objectifs fixés dans ce programme. Il me semble que le Secrétariat d'État et ses responsables n'ont pas, par le passé, démontré d'empressement à combler ces lacunes et à donner à ces questions l'importance ou la priorité qu'elles méritaient, selon nous.



[Texte]

• 0915

Secondly, roles and responsibilities have not been defined clearly and communicated by the Secretary of State. The Canada student loans program has been in existence since 1964 and several stakeholders have key roles to play—for example, the specific roles and responsibilities of the student, the designated educational institution, the province, the financial institution, and the federal government—in order to guarantee and maintain the credibility of the program.

Thirdly, the Secretary of State did not establish an efficient management information system required to manage the program, which involves numerous financial operations, and also to measure its performance.

Finally, the Student Assistance Branch has never undergone a program evaluation, contrary to Treasury Board requirements.

Il est donc important, à ce point-ci, de souligner les efforts accomplis depuis quelques mois par le nouveau sous-secrétaire d'État qui s'est penché sérieusement sur nos observations antérieures. Les initiatives entreprises visent certes à corriger ces carences chroniques. Notre Bureau prévoit faire un suivi, dès l'automne 1992, du chapitre 29, Aide à l'éducation, qui a été publié en 1990, et nous espérons constater une amélioration au Programme canadien de prêts aux étudiants.

Monsieur le président, je souligne qu'il est important que ce programme soit géré avec économie et efficience, et que la Loi et ses règlements soient respectés tout en répondant aux objectifs du programme, c'est-à-dire fournir de l'aide financière aux étudiants canadiens qui en ont besoin.

Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Desautels. Monsieur Rochon, étant donné qu'on nous promet que le nouveau sous-secrétaire d'État va faire quelque chose, je pense que vous avez aussi des commentaires à nous faire. On vous souhaite bon succès dans vos entreprises. On dit que vous êtes très sérieux. M. Desautels vient de nous dire:

...le nouveau sous-secrétaire d'État qui s'est penché sérieusement sur nos observations antérieures.

C'est à vous, monsieur Rochon, de nous satisfaire.

**M. Marc Rochon (sous-secrétaire d'État):** Merci, monsieur le président. J'ai l'impression d'avoir reçu les fleurs et le pot.

Monsieur le vérificateur général, monsieur le président, messieurs, mesdames, je suis heureux de revenir vous rencontrer pour vous parler des améliorations apportées au Programme canadien de prêts aux étudiants. Tout d'abord, j'aimerais exprimer mes plus vifs remerciements à nos traducteurs et interprètes qui savent toujours être à la hauteur de la tâche malgré la pression.

When we last met on June 2, I outlined our agenda for change. I noted we had developed for discussion purposes a package of policy initiatives to modernize the program and to address many of the observations of the Auditor General. I

[Traduction]

Deuxièmement, les rôles et responsabilités n'ont pas été clairement définis et communiqués par le Secrétariat d'État. Ce programme fédéral est en place depuis 1964 et plusieurs intervenants y jouent un rôle clé. On parle donc ici du rôle et des responsabilités distincts de l'étudiant, de l'établissement d'enseignement désigné, de la province, de l'institution financière et du gouvernement fédéral de façon à garantir et à maintenir la crédibilité du programme.

Troisièmement, le Secrétariat d'État ne s'est pas doté d'un système d'information de gestion efficace nécessaire, non seulement pour gérer ce programme aux multiples opérations financières, mais aussi pour lui permettre de mesurer son rendement.

Et en dernier lieu, la Direction de l'aide aux étudiants n'a jamais fait l'objet d'une évaluation de programme, contrairement aux exigences du Conseil du Trésor.

It is therefore important to note the efforts which the new Under Secretary of State has made in recent months, particularly the seriousness with which he has reviewed our previous observations. Initiatives aimed at correcting these chronic deficiencies have been launched. In the fall of 1992, my Office will conduct the follow-up on Chapter 29, Education Support, published in 1990; and we hope to find significant improvement in the Canada Student Loans Program.

Mr. Chairman, it is vital that this program be managed with due regard for economy and efficiency, and in compliance with the Act and Regulations, while at the same time meeting its goal of providing financial assistance to Canadian students who are in need of such aid.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Desautels. Mr. Rochon, since we're being promised that the new Under Secretary of State will do something, I believe that you also have a few remarks for us. We wish you every success in your undertakings. We're told that you're very serious. Mr. Desautels has just told us:

It is important to note the efforts which the new Under Secretary of State has made in recent months, particularly the seriousness with which he has reviewed our previous observations.

It is up to you to satisfy us, Mr. Rochon.

**Mr. Marc Rochon (Under Secretary of State):** Thank you, Mr. Chairman. I get the impression I've just received both the flowers and the vase.

Auditor General, Mr. Chairman, ladies and gentlemen, I'm pleased to appear once again before the Committee to discuss improvements to the Canada Student Loans Program. I would like to express at the outset my appreciation for the fine work of our interpreters and translators, who epitomize the notion of grace under pressure.

Lors de notre dernière rencontre, le 2 juin dernier, je vous ai fait part de notre plan d'action. Je vous ai signalé que nous avions élaboré, à des fins de discussion, un ensemble de mesures destinées à moderniser le programme et à donner



## [Text]

mentioned negotiations with financial institutions are under way on a new financing structure for the Canada student loans program. Our aims are to reduce high default costs and improve program efficiency. As noted in the February 1992 budget, the new arrangements are expected to provide scope to eliminate the 3% guarantee fee and increase loan limits on loans to needy students.

J'ai également indiqué que le secrétaire d'État avait récemment discuté des propositions de réforme avec les ministres provinciaux responsables de l'aide aux étudiants et avec le Groupe consultatif national sur l'aide financière aux étudiants.

At the close of our last meeting the chairman asked for a timetable on the implementation of changes in the program. I was pleased earlier this week to send the chairman a letter and chart setting out our target dates.

Notre objectif général est de faire en sorte que les éléments de la réforme soient en place pour l'année de prêt 1993-1994. Il s'agit là d'une tâche ambitieuse, d'autant plus que, comme je le signalais dans ma lettre au président, elle suppose des consultations et des négociations avec les provinces, les prêteurs, les étudiants et d'autres groupes.

Nonetheless, as I indicated on June 2, the Secretary of State is committed to bringing recommendations forward this fiscal year. It is our hope that amendments to the Canada Student Loans Act may be tabled in Parliament early in 1993, after which they will be subject to the parliamentary timetable.

## • 0920

Les documents que je vous ai remis font état des mesures que nous sommes à prendre pour donner suite aux observations du vérificateur général ainsi que de l'orientation éventuelle possible du programme. J'aimerais en profiter pour évoquer rapidement, monsieur le président, quelques-uns des progrès déjà accomplis. Sans revenir sur les 28 années d'histoire du programme, j'aimerais attirer votre attention sur certaines améliorations récentes.

Regulatory changes in 1989 established controls on borrowing linked to academic progress, more flexible repayment arrangements, and a simplified interest relief process. Our interest relief program has been updated to raise income ceilings and disallow interest relief after defaults. Lenders were asked to begin credit reporting on student loans. We have improved communications to make students and former students more aware of their obligations and responsibilities.

Nous avons également amélioré différents aspects de nos opérations et de nos contrôles internes, par exemple: l'amélioration des contrôles comptables et du contrôle des systèmes; la mise en oeuvre d'applications sur micro-ordinateur afin de rendre le programme plus efficace; une surveillance et un contrôle améliorés des agences de recouvrement et, par conséquent, des recouvrements accrus.

## [Translation]

suite à bon nombre des observations du vérificateur général. J'ai mentionné que des négociations sont en cours avec les établissements financiers afin d'élaborer des nouvelles modalités de financement du programme. Nos objectifs sont de réduire le coût élevé des défauts de paiement et de rendre le programme plus efficace. Tel que souligné dans le budget de février 1992, on s'attend à ce que cela permette d'éliminer les frais de garantie de 3 p. 100 et d'augmenter les plafonds des prêts pouvant être accordés aux étudiants nécessiteux.

I also indicated that the Secretary of State had recently discussed the proposals for program reform with provincial ministers responsible for student aid and with the National Advisory Group on Student Financial Assistance.

À la fin de la rencontre, le président m'avait demandé un calendrier de mise en oeuvre des modifications au programme. C'est avec plaisir que je lui ai fait parvenir plus tôt cette semaine, une lettre accompagnée de notre calendrier de travail.

Our general objective is to have the reform measures in place for the 1993-94 loan year. This is an ambitious undertaking, especially since, as I pointed out in my letter, it is based on consultations and negotiations with provinces, lenders, students and other groups.

Cependant, comme je vous l'ai indiqué le 2 juin, le secrétaire d'État s'est engagé à formuler des recommandations au cours du présent exercice. Nous espérons que les modifications à la loi fédérale sur les prêts aux étudiants pourront être déposées au début de 1993, après quoi elles dépendront du calendrier parlementaire.

The documents I have submitted indicate the actions we are currently pursuing to respond to the Auditor General as well as the possible future direction of the program. I would take this opportunity to quickly review some of the progress that has already been achieved. I do not propose to go over the entire 28 years' history of the program but I would like to share with you some specific examples of recent improvements.

Des modifications ont été apportées aux règlements en 1989 pour introduire des contrôles applicables aux emprunts liés au progrès académique; modalités de remboursement assoupli; processus d'exemption d'intérêts simplifié. Nous avons mis à jour notre programme d'exemption d'intérêts de manière à hausser les plafonds de revenus et à refuser toute exemption d'intérêts après un défaut de remboursement. Nous avons demandé aux prêteurs de commencer à communiquer des informations financières sur les prêts d'études. Nous avons amélioré les communications pour mieux faire prendre conscience aux étudiants de leurs obligations et responsabilités.

We have also improved many features of our internal controls and operations, such as: improved accounting and systems control; implementation of microcomputer-based applications to increase program efficiency; improved monitoring and control of collection agencies, resulting in increased recoveries.



[Texte]

I hope the information I have provided will be helpful to you in understanding our past efforts and our future plans. My colleagues and I would be pleased to answer any questions committee members may have.

Merci.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Rochon. The letter you referred to was received and circulated yesterday. I hope members have had time to read it.

La lettre a été distribuée hier, d'après le greffier. Il y a ici des copies supplémentaires pour ceux qui ne l'ont pas reçue.

**Mr. Young (Acadie—Bathurst):** Just to put things in perspective, as I understand it, according to the Auditor General about one-third of the students who are full time in universities and colleges are receiving student loans. If we exclude the situation in Quebec, I don't know how that would change the percentages.

In the presentations that I heard, including yours, Mr. Chairman, there was reference to students who have defaulted on loans. I want to go back to that because with all of the attention that education is getting, that students are getting, and that the system is getting, it doesn't help the national understanding of the problem to say that students are defaulting on loans. Students don't default on loans. Students get loans, and after they are no longer students then they owe money that they should be repaying.

The people, as I've said before, who owe money to the Government of Canada are professionals, are truck drivers, are taxicab operators, if they've got their PhD and haven't succeeded in finding something else, and all the other horror stories we've heard about.

I want to emphasize that students have enough problems without being indicted for something for which they're not responsible. Those people who were students who owe money should be identified as being Canadians who owe the Canadian government money, the same as anybody else who owes money to the Canadian government and is responsible to the Canadian taxpayer.

I have looked at what has been proposed and the timetables and so forth, but I want to ask Mr. Rochon, or whomever may wish to answer, is the Canada student loans program being reviewed in the context of the overall educational system in Canada? We have had the Economic Council of Canada, and in New Brunswick we've had Landry-Downey reporting on education. There have been studies, and there is a great deal of concern about what's happening with our educational system. Are we getting the results that we should be getting for the money that we're investing?

Is the approach to the Canada student loans program that it just is sort of a stand alone, that people need assistance to go to university or community college, that we're going to look at need and we're going to decide that if

[Traduction]

J'espère que ces renseignements vous aideront à comprendre nos efforts passés et nos plans d'avenir. Je serais heureux de répondre maintenant à toute question que les membres du comité voudraient me poser.

Thank you.

**Le président:** Merci, monsieur Rochon. Nous avons reçu hier la lettre à laquelle vous faites allusion et nous l'avons fait circuler. J'espère que les membres du comité ont eu le temps d'en prendre connaissance.

The letter was circulated yesterday, according to the clerk. There are additional copies here for anyone who may not have received it.

**M. Young (Acadie—Bathurst):** Pour mettre tout cela en perspective, si je comprends bien, selon le vérificateur général, environ un tiers des étudiants à temps plein dans les universités et collèges reçoivent des prêts étudiants. Si nous faisons abstraction de la situation au Québec, je ne sais pas comment cela changerait les pourcentages.

Dans toutes les présentations que j'ai entendues, y compris la vôtre, monsieur le président, il était question des étudiants qui sont en défaut de paiement. J'aimerais revenir sur ce point parce qu'avec toute l'attention portée à la question de l'éducation actuellement, portée aussi aux étudiants et à tout le système, on n'aide en rien la compréhension de la population si nous disons que les étudiants sont en défaut de paiement. Ce ne sont pas des étudiants qui sont en défaut de paiement. Les étudiants ont peut-être des prêts, après quoi ils ne sont plus étudiants et ils doivent de l'argent qu'ils devraient rembourser.

Comme je l'ai dit plus tôt, les gens qui doivent de l'argent au gouvernement du Canada sont des professionnels, ou des chauffeurs de camions, ou des chauffeurs de taxi, s'ils ont obtenu leur doctorat et qu'ils n'ont pas réussi à se trouver d'autres emplois, comme en témoignent toutes les histoires mirobolantes que nous entendons.

J'insiste sur le fait que les étudiants ont suffisamment de problèmes sans qu'on les blâme pour quelque chose dont ils ne sont pas responsables. Les gens qui étaient étudiants et qui doivent de l'argent devraient être identifiés en tant que Canadiens qui doivent de l'argent au gouvernement canadien, tout comme n'importe qui d'autre qui doit de l'argent au gouvernement canadien et qui doit répondre aux contribuables canadiens.

J'ai jeté un coup d'oeil sur ce qu'on propose, les échéanciers, et ainsi de suite, mais j'aimerais demander à M. Rochon ou à un de ses collègues qui voudrait bien répondre: sommes-nous en train de revoir le programme canadien de prêts aux étudiants dans le contexte global de tout le système d'éducation du Canada? On a entendu le Conseil économique du Canada et au Nouveau-Brunswick il y a eu le rapport Landry-Downey sur l'éducation. On a mené des études, et on se préoccupe beaucoup de ce qui se produit dans le système d'éducation. Obtenons-nous les résultats escomptés pour l'argent que nous investissons?

Ce programme fonctionne-t-il en vase clos, et se dit-on tout simplement que les gens ont besoin d'aide pour aller à l'université, que l'on va étudier leurs besoins, et qu'ils toucheront de l'argent si leurs résultats scolaires le justifient



[Text]

they've qualified academically and they're accepted at a post-secondary institution they're going to be provided with money? Or are we looking at this in the context of how the system is functioning? Is this the right way to go? Are we providing enough money? Are students being put in positions that are very awkward in terms of pursuing their education? Or again, as I say, Mr. Chairman, is it just simply a question of saying that the Secretary of State has decided through government policy that we're going to make money available for students who qualify, and it's not our role to look at how the Canada student loans program fits into the overall question of post-secondary education in Canada?

• 0925

**Mr. Rochon:** Mr. Young, as you know, post-secondary education is a provincial responsibility. The provinces set the standards they deem required in their respective jurisdictions. In partnership with them, through Canada Student Loans, we assist them in assisting students in pursuing post-secondary education. But it is not part of an overall scheme. We do not have a department of education in this country that covers all post-secondary matters. We have a program here that is a *programme ponctuel* to assist with a precise need for those students who are in need.

**Mr. Young:** To the casual observer it would appear the student loan program is in as big trouble as the educational system is. You sometimes wonder whether students are being given the kind of models to follow that they should have.

I want to raise one particular question, because I had a constituent discuss it with me after our last presentation, and it's clear people are interested in the subject. This person has gone through a bankruptcy, had dealt with a bank, found themselves in a very difficult financial situation, received their letters from banks that allowed them to go to a bank of last resort, which is the Federal Business Development Bank, restructured their financing, and wound up with a situation where everything they owned, literally, was held by the bank as security: the home. . . the wife had to sign personal guarantees; the whole thing, lock, stock, and barrel. It goes down the tubes, so everything they have goes down the tubes.

This person asked me why the Government of Canada is lending money to 18-or 19-year-old people with no security. The only security is given by the taxpayers of Canada. We tell the banks, don't worry about this. Don't bother collecting it, because we're going to pay you anyway. We've seen over and over again statements to the effect that there has not been due diligence on the part of the banks. If the banks pursued people who owe money to them as a result of defaults on student loans the way they go after everybody else, the students who have left university or community college would all be underground.

How do you tell a Canadian taxpayer, the operator of a small Canadian business, who has everything they own in hock to the banks, that someone else can come along and borrow \$5,000, \$10,000, \$15,000, \$20,000, depending on

[Translation]

et s'ils ont été acceptés dans un établissement post-secondaires? Ou est-ce qu'il fonctionne dans le contexte global du système entier? Est-ce la bonne voie à suivre? Fournissons-nous suffisamment de fonds? Mettons-nous les étudiants dans une très mauvaise position pour poursuivre leurs études? Ou encore, monsieur le président, faut-il simplement conclure que le Secrétariat d'État a décidé en vertu de la politique du gouvernement que nous allons mettre de l'argent à la disposition des étudiants qualifiés et que ce n'est pas notre rôle de déterminer où se situe le programme canadien de prêts aux étudiants dans le contexte global de l'éducation post-secondaire au Canada?

**M. Rochon:** Monsieur Young, comme vous le savez, l'éducation post-secondaire est une responsabilité provinciale. Les provinces fixent les normes qui leur paraissent appropriées. Par le biais du programme de prêts aux étudiants, nous les aidons à permettre à des étudiants de poursuivre des études post-secondaires. Tout cela ne relève cependant pas d'un programme d'ensemble. Nous n'avons pas au Canada de ministère de l'Éducation couvrant toutes les questions post-secondaires. Nous avons un programme ponctuel d'aide aux étudiants dans le besoin.

**M. Young:** Vu de l'extérieur, on a l'impression que ce programme de prêts aux étudiants va aussi mal que tout le système scolaire. On se demande quelquefois si on présente vraiment aux étudiants les bons modèles.

J'aimerais aborder une question particulière dont j'ai parlé avec un de mes électeurs après notre dernière séance, parce que les gens s'intéressent manifestement à ce problème. Il s'agit de quelqu'un qui a fait faillite, qui faisait affaire avec une banque, qui s'est trouvé dans une très mauvaise passe financière, qui a été autorisé à présenter un dernier recours auprès de la Banque fédérale de développement, qui a restructuré son financement et qui s'est finalement trouvé dans une situation où la banque détenait littéralement tout ce que possédait cette personne à titre de caution: sa maison. . . sa femme a même dû signer des garanties personnelles; tout, absolument tout ce qu'il possédait. Si l'affaire peréclitait, il perdait tout ce qu'il avait.

Cette personne m'a demandé pourquoi le gouvernement du Canada prêtait de l'argent à des jeunes de 18 ou 19 ans sans la moindre garantie. La seule garantie, ce sont les contribuables du Canada. On dit aux banques de ne pas s'inquiéter, parce qu'elles sont remboursées de toute façon même si elles ne récupèrent l'argent. On arrête pas d'entendre dire que les banques ne font pas vraiment d'efforts pour le récupérer. Si elles poursuivaient les étudiants qui ne remboursent pas leurs prêts comme elles poursuivent tout les autres créanciers, tous les étudiants qui quittent l'université ou le collège se seraient cachés il y a longtemps.

Comment peut-on dire à un contribuable canadien qui a une petite entreprise, qui donne absolument tout ce qu'il a en caution à la banque, que quelqu'un d'autre peut aller emprunter 5,000\$, 10,000\$, 15,000\$, 20,000\$ suivant la



[Texte]

how long they stay in a post-secondary institution, and nobody signs on the dotted line except that person, who couldn't possibly get a loan of any kind anywhere else except through this program, unless they had Mom or Dad or an aunt or an uncle or somebody sign on? Has any thought been given to the kind of security one normally associates with loans when they're dealing with anybody else except students in Canada?

**Mr. Rochon:** It's a bit of a chicken-and-egg situation, Mr. Young.

**Ms Mary Meloshe (Director General, Student Assistance, Secretary of State):** Mr. Young, first of all, the very premise on which this program was founded was to assist needy students. The assumption is that the majority of needy students who would be seeking assistance to pursue their studies do not have security. I think the interest rate structure of the program, the guarantee feature of the program, which is different from every other federal loan guarantee program in providing a 100% guarantee to the banks, recognized that these students, during the time they were in school, would not have the security to put against their loan.

**Mr. Young:** I wasn't concerned about the students. We recognize that. I think all of us understand an 18-year-old is not likely to have a lot of equity. What I was suggesting is that the person I was talking to said they didn't have any money either when they restructured their loans. That's why they needed to go to a bank of last resort. What little they had, no matter what it was, was put up. So I'm thinking more of parents or co-signers or guarantors. A lot of very needy people manage to buy a car in this country at a very young age. The way they do that is they get somebody, whether it's Grandma or whomever, to sign on the bank loan or the credit union loan.

That's the point. Has any consideration been given not to the student giving non-existent security but to making sure there's a very, very tight commitment, as often occurs in the private sector with nearly everybody else?

• 0930

**Ms Meloshe:** Are you suggesting that at the point the borrower goes into repayment that this request for security would be made?

**Mr. Young:** No. If an 18-year-old borrows money to buy a car to go to work—very legitimate, the whole thing—but has no security, no equity, no work history, it is most likely no financial institution would loan money to that young person unless they had a guarantee more than the car, since if the car is wrapped around a telephone pole somewhere that is not going to be very helpful either. So Mom or Dad or an aunt or uncle or the next-door neighbour, somebody, somewhere, goes good for it, or the person uses the bus a lot or a bike. I think it is at the time you make a loan that the question was being put of why is there not consideration given to making sure that whatever security is available, as

[Traduction]

durée de ses études post-secondaires, sans la moindre garantie? Il serait strictement impossible d'obtenir un autre prêt quel qu'il soit de genre sans avoir la caution de quelqu'un, de la mère ou du père ou d'une tante ou d'un oncle. Avez-vous pensé au genre de garantie qu'on demande normalement à tous les gens qui sollicitent un emprunt à l'exception des étudiants du Canada?

**M. Rochon:** C'est un peu le problème de l'oeuf et de la poule, monsieur Young.

**Mme Mary Meloshe (Directeur général, Direction générale de l'aide aux étudiants, Secrétariat d'État):** Monsieur Young, l'idée de départ de ce programme était d'aider des étudiants dans le besoin. Par définition, la majorité des étudiants dans le besoin ne peuvent pas présenter de garantie. Je pense que lorsqu'on a établi la structure des taux d'intérêts et des garanties de ce programme, qui est différente de tous les autres programmes garantis par le gouvernement fédéral dans la mesure où on donne une garantie de 100 p. 100 aux banques, on est parti de l'idée que ces étudiants n'avaient pas la possibilité de garantir leur emprunt durant leur scolarité.

**M. Young:** Ce ne sont pas les étudiants qui me préoccupent. Nous le savons bien. Tout le monde sait bien qu'un jeune de 18 ans n'a généralement pas beaucoup d'actifs. Ce que je voulais dire, c'est que la personne avec qui je parlais n'avait pas non plus d'argent quand elle a structuré ses finances. C'est pour cela qu'elle a dû s'adresser à une banque de dernier recours, en mettant sur la table absolument tout ce qu'il lui restait. Je pense donc à des co-signataires, des parents, des garants. Beaucoup de gens dans le besoin ont quand même les moyens de s'acheter une automobile très jeune au Canada. Il leur suffit de faire appel à quelqu'un, que ce soit leur grand-mère ou autre pour signer leur demande de prêt bancaire.

C'est ça la question essentielle. A-t-on envisagé, non pas de demander à l'étudiant des garanties qui n'existent pas, mais de faire en sorte que l'engagement soit extrêmement rigoureux, comme c'est souvent le cas dans le secteur privé pour pratiquement tout le monde.

**Mme Meloshe:** Est-ce que vous dites qu'au moment où l'emprunteur commence à rembourser le prêt que l'on ferait une demande de caution?

**M. Young:** Non. Si une jeune personne de 18 ans emprunte de l'argent pour acheter une voiture pour se rendre au travail, ce qui est tout à fait légitime, mais si cette personne ne peut pas offrir de garantie car il n'a pas de moyens ni d'expérience professionnelle, il est peu probable qu'une institution financière lui accorde un prêt à moins que cette personne offre une caution dont la valeur est supérieure à celle de la voiture, car si la voiture est détruite dans une collision, cela ne va pas aider énormément. Alors, soit la mère, le père, la tante, l'oncle ou le voisin de cette personne se porte garant du prêt, soit la personne prend souvent l'autobus ou son vélo. Pourquoi est-ce que vous n'envisagez

[Text]

tenuous as it may be, is put into play, the same as it is for nearly everybody else who is involved in a loan-seeking situation?

**Ms Meloshe:** This is not the first time this has been raised. Certainly the banks have raised this issue with us. Our position historically has been that during the period of time the student is in school it is the government that steps in and acts as the guarantor. How would we differentiate between a student who could get a co-signer from a parent, still being a needy student, and the student who couldn't get a co-signer? There would probably be a charter issue there in terms of how you would distinguish at the front end, at the point the student came in to get the loan.

In the United States, in addition to their general guarantee-loan program, which has the same features as the Canadian program in terms of providing 100% guarantee, there is a supplemental program they have which provides for parental loan guarantees. In a case where an individual is borderline in terms of being able to meet the needs test but doesn't have the resources, and the family is not able to finance that individual's education, they ask for a parental guarantee. We are looking at that situation.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Young. Thank you, Ms Meloshe.

**M. Larrivée (Joliette):** Une chose me frappe dans la déclaration du vérificateur général. Il dit que, lors de la vérification, on a constaté que:

...dans 27 p. 100 des cas examinés, l'étudiant avait soit sous-évalué ses ressources,...

J'imagine que c'est assez simple d'évaluer ses ressources quand on est étudiant. Cela ne nécessite pas de faire un bilan très élaboré.

...soit négligé d'aviser la province de toute augmentation de ses ressources financières,...

Encore là, ce n'est pas très compliqué.

...comme l'exigent les conditions de la demande de prêt, ou qu'il avait fait une fausse déclaration sur sa situation financière.

En lisant la déclaration du vérificateur général, on peut penser que si on arrive à ces résultats-là, c'est que les administrateurs du programme ne sont pas très sévères dans l'application du programme. Est-ce le cas? Est-ce parce qu'on est très, très tolérants ou parce qu'on n'a pas les moyens financiers ou autres de faire le suivi et de pénaliser? L'État permet aux étudiants d'obtenir de l'argent pour étudier et s'assurer un avenir intéressant. Est-ce qu'on a ces résultats parce qu'on n'a pas les moyens de faire le suivi ou tout simplement parce qu'on ne s'en occupe pas?

**M. Rochon:** Premièrement, ce sont les provinces qui sont responsables d'évaluer les besoins des étudiants et de vérifier si l'étudiant a des ressources additionnelles. Quand un étudiant se présente à un bureau provincial pour demander un prêt étudiant, on lui demande: Est-ce que vous travaillez? Est-ce que vous avez des revenus? L'étudiant répond non. En cours d'année, l'étudiant se trouve un poste de serveur ou de guichetier et amasse un peu d'argent.

[Translation]

pas la possibilité d'exiger une caution quelconque, même une caution très minime, au moment d'accorder un prêt, comme c'est le cas pour presque toute personne qui demande un prêt?

**Mme Meloshe:** On a déjà soulevé cette question. Les banques l'ont certainement soulevée avec nous. Nous avons toujours soutenu que durant la période d'études, c'est le gouvernement qui se porte garant. Comment pourrions-nous établir une distinction entre un étudiant qui pourrait persuader un de ses parents de cosigner, et qui est encore dans le besoin, et l'étudiant qui ne pourrait pas persuader quelqu'un de cosigner? Cette question relèverait de la Charte des droits et libertés, pour ce qui est d'établir une distinction au début, au moment où l'étudiant vient demander le prêt.

Aux États-Unis, il existe un programme supplémentaire qui permet aux parents de garantir l'emprunt, en plus du programme général de garantie d'emprunts, qui garantit tout le prêt, comme c'est le cas du programme canadien. Si, en vertu d'un système d'évaluation des besoins, on décide que la personne a des ressources, mais pas suffisantes pour faire des études, et si sa famille n'est pas en mesure de payer ses études, on demande une garantie d'emprunt de la part des parents. Nous sommes en train d'examiner cette possibilité.

**Le président:** Merci, monsieur Young. Merci, madame Meloshe.

**Mr. Larrivée (Joliette):** One thing in the Auditor General's statement struck me in particular. He says that during the audit, his officials observed that:

...in 27% of the cases examined, students had either understated their financial situation,...

I suppose it is fairly simple to evaluate one's resources when one is a student. It is not necessary to draw up a very elaborate balance sheet.

...or neglected to advise the province of any increase in their financial resources,...

That is not very complicated either.

...as per the terms and conditions of the loan application, or misrepresented their financial situation.

Judging by the Auditor General's statement, one might conclude that this happened because the program managers are not very strict when they apply the program. Is that so? Are they very, very tolerant, or do they not have the financial means and other tools to monitor cases and to penalize students? The government enables students to get money to study and to build a promising future. Were these results obtained because the authorities do not have the tools necessary to monitor cases or merely because they don't bother?

**Mr. Rochon:** First of all, the provinces are the ones responsible for assessing student's needs and checking whether or not they have additional resources. When a student comes to a provincial office to ask for a student loan, the people there ask him: Are you working? Do you have any income? The student says that he does not. Over the course of the year, he finds a job as a waiter or as a counter clerk, and scrapes a few dollars together. The next year he



[Texte]

L'année suivante, il se présente à nouveau et on lui dit: As-tu gagné un peu d'argent? L'étudiant répond: Oui, j'ai gagné un peu d'argent. Il reçoit un autre prêt étudiant et, le lendemain, il se trouve un poste.

• 0935

En général, il ne s'agit pas de malhonnêteté ou de fraude. C'est simplement la vie qui n'est pas aussi encadrée que les rapports du vérificateur général. L'étudiant qui peut se trouver une petite «jobine» va essayer d'aller se chercher un peu plus de revenu. Je pense que c'est tout à fait légitime. Est-ce qu'on a de la fraude ici? Je pense que c'est surtout une certaine forme de négligence.

Je le répète, ce sont les provinces qui sont responsables d'approuver le prêt. Cependant, depuis les observations du vérificateur général, on travaille avec elles pour essayer de resserrer le processus d'évaluation et le processus de vérification des avoirs des candidats qui se présentent pour obtenir des prêts.

**M. Larrivée:** Est-ce qu'il y a des pénalités si on découvre à un moment donné que l'étudiant ou l'étudiante n'a pas déclaré certains revenus? Si le vérificateur général fait une vérification, c'est parce que cela se fait. À ce moment-là, est-ce qu'il y a des pénalités? Est-ce que l'étudiant ou l'étudiante connaît les conditions du prêt? S'il fait une fausse déclaration ou s'il néglige de faire parvenir des renseignements par la suite, est-ce qu'il y a une pénalité?

**M. Rochon:** S'il y en a une, elle doit être minuscule, monsieur Larrivée. Le montant des prêts étudiants étant ce qu'il est, j'ai l'impression que les provinces ne sont pas prêtes à égorger un étudiant qui est dans le besoin, même s'il a gagné un petit peu plus.

**M. Larrivée:** On part d'un extrême pour aller à l'autre, mais au départ, faut-il bâtir une société sur le principe qu'on ne va pas égorger les gens, même s'ils font de fausses déclarations? Si vous faites cela dans le cas d'un étudiant, on peut s'imaginer ce qui va arriver quand cette personne-là aura atteint 50 ans. Si on ne veut égorger personne, il faudrait changer notre système d'impôt afin de ne pas égorger, non plus, ceux qui ne déclarent pas tous leurs revenus.

Dans un système, on doit respecter les conditions, surtout lorsqu'on obtient des prêts du gouvernement. Si on ne veut égorger personne, il n'est pas étonnant qu'on soit à 27 p. 100. À ce compte-là, il se pourrait bien qu'on atteigne 50 p. 100. Sachant qu'il n'y a pas de pénalités et qu'il n'y a pas beaucoup de contrôle, on va sûrement en demander plus.

**M. Rochon:** Je veux simplement faire un commentaire avant de demander à ma collègue de répondre plus précisément. L'observation du vérificateur général découle d'un échantillonnage de 408 étudiants à plein temps sur 200,000. On est arrivé à la conclusion qu'il y avait peut-être un problème à ce niveau-là. Donc, je ne voudrais pas accuser les étudiants de fraude. Il y a peut-être un peu de négligence, de *sloppiness* comme on dirait en anglais, au niveau de l'administration et de la relation entre la province et l'étudiant, mais je ne voudrais pas pointer qui que ce soit du doigt. Je pense que ce n'est pas un problème majeur.

[Traduction]

comes back and is asked: Did you earn some money? The students answers: Yes, I did earn a few dollars. He gets another student loan, and the next day he finds himself a job.

In general, the students are not dishonest or trying to cheat the government. It is just that life is not as structured as the Auditor General's reports. A student who can find a little job will try to make a little bit more money. There is nothing wrong with that. Is that fraud? I think it is more a matter of negligence.

As I said before, the provincial governments are the ones responsible for approving the loan. However, ever since the Auditor General made his observations, we have been working with the provinces to try to tighten up the evaluation process as well as the process for checking the assets of candidates for loans.

**Mr. Larrivée:** If someone finds out that the student has not declared certain income, are there penalties? The Auditor General would not have carried out an audit if this was not being done. But when this does happen, are there any penalties? Does the student know what the terms of the loan are? If he misrepresents his situation or neglects to forward information at a later date, is there a penalty?

**Mr. Rochon:** Any penalty would be very small, Mr. Larrivée. The amount of a student loan being what it is, I have the impression that the provinces are not ready to bleed a needy student dry, even if he did earn a little bit more.

**Mr. Larrivée:** We are going from one extreme to another, but should we build a society on the principle that we will not severely penalize people, even if they make false statements? If you let a student get away with this, you can just imagine what will happen when he is 50 years old. If we are not going to penalize him, our tax system will have to be modified so as not to equally penalize people who do not declare all their income.

One has to respect terms and conditions, especially when one gets loans from the government. If the principle is that we do not want to bleed anyone dry, it comes as no surprise that 27% of these students misreport their financial situation. At this rate, it could even go up to 50%. If students know that there are no penalties and that the loans are not monitored very much, they are certainly going to ask for more.

**Mr. Rochon:** I would just like to make a comment before asking my colleague to respond in greater detail. The Auditor General's observation is based on a sample of 408 full-time students out of 200,000. We came to the conclusion that there might be a problem in this respect. I would not want to accuse students of fraud. There may be a little bit of negligence or sloppiness in the way these loans are administered and in the relationship between the provinces and the student, but I would not want to single anyone out. I don't think it is a major problem.

[Text]

**Le président:** Est-ce que vous remettez l'échantillonnage en question?

**M. Rochon:** Non, je ne remets pas l'échantillonnage en question. Je dis simplement: 400 et quelques étudiants sur 200,000, est-ce que...

**Le président:** Est-ce que c'est valable comme échantillonnage?

**M. Rochon:** Je présume que oui. Le vérificateur général doit avoir des échantillonnages scientifiques. Je présume que c'est valable, mais la marge est tellement grande, monsieur le président, que je me dis: Est-ce que c'est un gros, gros, gros problème? Je suis porté à en douter. C'est mon point de vue.

**M. Larrivée:** J'ai l'impression que si on raisonne de cette façon, on n'ira pas très dans loin dans la correction...

**M. Rochon:** Vous avez raison.

**M. Larrivée:** ...que le vérificateur général nous propose.

**M. Rochon:** On est en train de travailler avec les provinces, monsieur Larrivée. Depuis que le vérificateur a porté ceci à notre attention, les provinces et nous travaillons en vue de standardiser nos procédures de vérification des avoirs des étudiants. Deuxièmement, qu'est-ce qu'on fait quand on se rend compte que certains ne nous disent pas la vérité, toute la vérité et la vérité totale?

**M. Larrivée:** Je ne parle évidemment pas de prendre des mesures pour mettre en prison nos étudiants qui ont fait une fausse déclaration, surtout qu'on a toléré cela pendant des années et des années.

**M. Rochon:** Vingt-huit ans, pour être précis.

**M. Larrivée:** Il faudrait peut-être être souple dans la transition, mais je pense qu'il faut qu'il y ait une transition parce qu'il y a des conséquences importantes à cela. Comme je l'ai mentionné tout à l'heure, il n'y a pas que le fait que cela coûte plus cher au gouvernement. C'est déjà important au départ, mais par les temps qui courent, la population s'attend à ce que tous les citoyens respectent les règles du jeu et ne fassent pas de fausses déclarations au gouvernement. C'est une mauvaise habitude à faire prendre à notre jeunesse: le gouvernement est assez tolérant, on peut profiter du système, allons-y.

• 0940

Il va falloir poser des gestes sans emprisonner nos gens. Il va falloir qu'il y ait des pénalités pour qu'on soit sérieux quand on demande des services à l'État.

**M. Rochon:** Ma collègue a sans doute quelque chose à ajouter là-dessus.

**Mme Meloshe:** I'd like to speak, first of all, to the issue of the consequences of misrepresenting or not providing updated information to the student-aid authorities about your resources. Currently, a number of provinces are already setting off or recovering the amount of over-award in the previous year from a subsequent year's award that a student has been assessed as requiring to continue their studies. That is currently happening in Newfoundland, Nova Scotia, Prince

[Translation]

**The Chairman:** Are you questioning the sample?

**Mr. Rochon:** No, I do not question the sample. I am just saying that 400 some students out of 200,000, is that...

**The Chairman:** Is it a valid sample?

**Mr. Rochon:** I suppose so. The Auditor General must carry out scientific sampling. I suppose it is valid, but the margin for error is so large, Mr. Chairman, that I wonder whether it is truly a major, major problem. I rather doubt it. That's how I see the matter.

**Mr. Larrivée:** I think that if you argue along those lines, you will not get very far in implementing the corrective measures...

**Mr. Rochon:** You're right.

**Mr. Larrivée:** ...that the Auditor General has suggested to us.

**Mr. Rochon:** We are working with the provinces, Mr. Larrivée. Since the Auditor General brought this problem to our attention, we and the provinces have been working together to standardize our procedures for verifying student's assets. Secondly, what are we supposed to do when we realize that some of them are not telling us the truth, the whole truth and nothing but the truth?

**Mr. Larrivée:** Well of course I am not saying that we should put students who have misreported their income in prison, especially since this has been tolerated for years and years.

**Mr. Rochon:** Twenty-eight years, to be precise.

**Mr. Larrivée:** Perhaps you should be flexible during the transition period, but I think that things do have to change because the consequences of this matter are important. As I was just saying, it is not just that this practice will become more expensive for the government. It is important anyway, but nowadays people expect everyone to comply with the rules and not to make false statements to the government. Young people should not get into the bad habit of thinking that the government is pretty tolerant, and that they can go ahead and take advantage of the system.

We are going to have to do something without putting people in prison. Penalties will have to be imposed so that when someone asks the government for services, they will take the whole thing seriously.

**Mr. Rochon:** I'm sure that my colleague has something to add on this point.

**Mme Meloshe:** Tout d'abord, j'aimerais parler des répercussions si une personne fait une fausse déclaration ou si elle ne fournit pas des renseignements à jour au sujet de ses ressources aux responsables du programme d'aide aux étudiants. À l'heure actuelle, dans certaines provinces, si on juge qu'un étudiant a besoin de fonds pour continuer ses études, et qu'il a déjà reçu une somme excédentaire l'année précédente, on règle la facture par compensation sur le



*[Texte]*

Edward Island, New Brunswick, Saskatchewan, Alberta, British Columbia, and Manitoba.

The approach that we are currently exploring with the provinces is a standardized approach across the country to the recovery of over-awards in every case from a subsequent award that is assessed for that student. When I say they are recovering, they're not just recovering their own over-awards. The question was put earlier: why is it easier for the provinces than it is for us? In many cases the provinces are providing bursaries that are directly financed from the provincial public accounts, whereas we are guaranteeing a loan that students subsequently negotiated with a financial institution and owe to the financial institution.

To reiterate a couple of points that I made at the last session of public accounts when the issue came up, you commented earlier about the process of estimating resources a student must undergo at the point they apply for aid. In almost every jurisdiction in the country, students apply for their aid in May. Right now students have already filled in their application forms in provinces for the Canada student loan and their provincial aid for the next school year. They estimate how much they will earn from the summer job that many of them don't yet have and will only probably start working on in the next few weeks. They estimate how much they will earn during the year from their part-time earnings. For many of these people it's the first time they have sat down and tried to develop a budget for the next school year. They have to estimate the cost of housing, transportation, food and what have you.

For as many students who under-estimate the resources they are going to require for the subsequent year, I'm sure there are many students who over-estimate. At the point that the Auditor General did their survey, it was in the following year and they discovered that there was a discrepancy in the accounts they sampled between what students had estimated and what they actually earned or required. Some of those students certainly earned more, and they didn't come back to the student aid authorities. That usually gets picked up by the province on a subsequent audit if that student applies for aid in the next school year. The problem we have in making them repay that over-award is that we can't say to the bank that the loan is no longer guaranteed or a portion of it is no longer guaranteed, because the bank made it in good faith. The students are encouraged by the provinces, but we can't tell them that they have to go back and repay what they got in excess of what they needed. In many cases in the next school year the students have spent the over-award and they don't have it.

*[Traduction]*

versement de l'année suivante. Cela se fait actuellement à Terre-Neuve, en Nouvelle-Écosse, dans l'Île-du-Prince-Édouard, au Nouveau-Brunswick, en Saskatchewan, en Alberta, en Colombie-Britannique et au Manitoba.

À l'heure actuelle, nous collaborons avec les provinces afin d'essayer une méthode normalisée partout au pays qui nous permet de prélever sur l'année suivante tout montant excédentaire déjà versé. Quand je dis que les provinces sont en train de récupérer ces fonds, elles ne récupèrent pas seulement leurs propres paiements excédentaires. On a demandé tout à l'heure pourquoi il est plus facile pour les provinces que pour nous? Dans bien des cas, les provinces offrent des bourses qui sont financées directement à même les comptes publics provinciaux, tandis que nous garantissons un prêt que les étudiants négocient avec une institution financière et qu'ils doivent à l'institution financière.

J'aimerais répéter quelques arguments que j'ai déjà fait valoir la dernière fois que cette question a été soulevée lors d'une réunion de ce comité. Vous avez déjà fait des observations au sujet du processus d'évaluation des ressources que l'étudiant doit subir au moment de faire la demande d'aide. Dans presque toutes les provinces, les étudiants font la demande au mois de mai. À l'heure actuelle, les étudiants ont déjà rempli les formulaires de demande dans les provinces pour les prêts en vertu du programme canadien et pour l'aide provinciale pour la prochaine année scolaire. Ils font une estimation des revenus qu'ils vont toucher de leur emploi d'été, emploi que bon nombre d'entre eux n'ont pas encore trouvé et qui ne va commencer que d'ici quelques semaines. Ils font une estimation de l'argent qu'ils vont gagner pendant l'année de leurs emplois à temps partiel. Pour bien de ces étudiants, c'est la première fois qu'ils essaient de préparer un budget pour l'année scolaire suivante. Ils doivent estimer le coût du logement, du transport, de la nourriture et ainsi de suite.

Je suis certain qu'il y a autant d'étudiants qui sous-estiment les ressources dont ils auront besoin pour l'année suivante qu'il y a en qui les surestiment. Les fonctionnaires du Bureau du vérificateur général ont effectué leur sondage l'année suivante, et ils ont appris, à partir des comptes qu'ils avaient choisis pour l'échantillonnage, qu'il existait un écart entre les estimations des étudiants et ce que les étudiants gagnaient ou dont ils avaient besoin en réalité. Certainement, quelques-uns de ces étudiants ont gagné plus d'argent que prévu, et ils n'ont pas informé les services d'aide aux étudiants. D'habitude, la province décèle cela lors d'une vérification subséquente si l'étudiant fait une demande d'aide l'année scolaire suivante. Nous avons de la difficulté à les obliger à payer la somme excédentaire versée parce que nous ne pouvons pas dire à la banque que le prêt n'est plus garanti ou qu'une portion du prêt n'est plus garantie, car la banque a accordé le prêt en bonne foi. Les étudiants sont encouragés par les provinces, mais nous ne pouvons pas leur dire qu'ils doivent revenir et rembourser les fonds qu'ils ont reçus qui dépassaient leurs besoins. Dans bien des cas, l'année scolaire suivante, les étudiants ont déjà dépensé la somme excédentaire versée et ils n'ont pas l'argent.

[Text]

What we try to do is set it off against the subsequent year's award. We are trying to put in place a practice whereby that is consistently applied in every jurisdiction for Canada student loans, and there is a consensus among provinces that indeed that should be the approach. We hope we will be able to remedy this situation in a practical way in the coming year.

• 0945

**The Chairman:** Ms Meloshe, I just couldn't help but think that these are students who are going to university, so they are not unused to handling money at that age. I would take it that maybe they are smarter than you think. I give them more credit than you have given them.

**Ms Meloshe:** Fifty-seven percent are in universities, but perhaps another one-third are in community colleges and about 10% are in private schools, taking everything from secretarial courses to hairdressing.

**The Chairman:** I'd like to come back to the Auditor General, because he was indicating to me that he wanted to make a comment on the statistical sample that was used, and maybe some other things. In my view, it could be 27% on the sample, but it could be higher than that.

Mr. Rochon, you said you didn't think that was appropriate. I make the case that maybe it's higher than 27%.

**M. Desautels:** Monsieur le président, nous tenons à réitérer que l'échantillonnage que nous avons pris rencontre toutes les normes. L'exercice a été fait de façon conservatrice, dans le sens populaire du mot. Nous avons tenté de ne pas exagérer les résultats d'aucune façon. Donc, 27 p. 100 est un chiffre très, très près de la réalité, selon nous.

M<sup>me</sup> Meloshe a abordé un peu le point que je voulais faire ressortir. Les provinces, elles, font des vérifications assez détaillées des gains des étudiants dans la période subséquente. Elles font également des ajustements et des recouvrements.

Dans le passé, selon ma compréhension des faits, les provinces rapportaient ces renseignements au gouvernement fédéral, mais le fédéral n'a pas trouvé de moyen d'utiliser cette information de façon ponctuelle. Si je comprends bien également, certaines provinces ont cessé de rapporter l'information au fédéral. Je suis d'accord avec M<sup>me</sup> Meloshe pour dire qu'il faut trouver des moyens d'ajuster, dans les prêts subséquents, les exagérations qu'il y a eu. Nous ne demandons pas la perfection. Nous sommes loin d'exiger que chaque sou soit ajusté, mais il y a des cas plus graves que d'autres. En toute justice pour les étudiants qui ont bien estimé leurs besoins, ceux qui les ont exagérés devraient compenser dans les prêts subséquents.

L'autre impression qui se dégage un peu de nos travaux des années passées, c'est que le Secrétariat d'État s'est toujours montré très tolérant vis-à-vis des étudiants. C'est peut-être voulu. Tout le monde sympathise avec les étudiants, mais il y a une grande tolérance. Le danger, c'est que cela peut, selon moi, lancer de mauvais messages, à savoir que le gouvernement n'est pas très sérieux quand il administre ses programmes. Si c'est la conception que les

[Translation]

Nous essayons de compenser en modifiant le versement de l'année suivante. Nous essayons de mettre cette pratique en oeuvre de façon cohérente dans toutes les provinces pour les prêts aux étudiants du Canada. Les provinces sont d'accord sur cette façon de procéder. Nous espérons être en mesure de résoudre le problème de façon pratique pendant l'année qui vient.

**Le président:** Madame Meloshe, je ne peux pas m'empêcher de penser que ce sont des étudiants qui font des études universitaires. Alors, à cet âge ils sont habitués à s'occuper de leur argent. Je dirais qu'ils sont plus intelligents que vous ne les pensez. Je les crois plus malins que vous ne semblez penser.

**Mme Meloshe:** Cinquante-sept p. 100 de ces étudiants font des études universitaires, mais environ un tiers étudient dans des collèges communautaires et environ 10 p. 100 étudient dans des écoles privées, suivant toutes sortes de cours, comme des cours de secrétariat jusqu'à la coiffure.

**Le président:** J'aimerais redonner la parole au vérificateur général, car il m'a dit qu'il voulait faire une observation sur l'échantillonnage statistique qui a été utilisé, et peut-être sur d'autres questions. À mon avis, ce résultat de 27 p. 100 pourrait être encore plus élevé.

Monsieur Rochon, vous avez dit que vous n'estimez pas que cela soit approprié. Moi, je dirais que ce chiffre est peut-être supérieur à 27 p. 100.

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, we would like to reiterate that the sample we took meets all standards. The exercise was carried out in a conservative fashion, in the general sense of the term. We tried not to exaggerate the results in any way. So we feel that 27% is a figure very, very close to the reality of the situation.

Ms. Meloshe did touch on a point that I would like to stress. The provinces carry out rather detailed audits of the income earned by students in the subsequent period. They also make some adjustments and recover some money.

In the past, if I understand the facts correctly, the provinces reported this information to the federal government, but the federal government did not find any way to use this information on an individual basis. And I also believe that some provinces stopped reporting this information to the federal government. I agree with Ms. Meloshe that we must find ways to adjust later loans so as to account for any exaggerations that may have happened. We are not asking for perfection. By no means are we asking for adjustments to account for every penny, but some cases are more serious than others. To be completely fair to the students who estimated their needs correctly, I think that the ones who exaggerated their needs should have the amounts offset in later loans.

The other impression that we got in the past as we carried out our work was that the Department of the Secretary of State has always been very tolerant toward students. Perhaps this is intentional. Everyone sympathizes with students, but the Secretary of State has been extremely tolerant. In my view, the danger is that this tolerance may give the wrong signals, i.e. that the government does not administer its programs very thoroughly. Students should not



[Texte]

étudiants développent tôt dans leur vie de l'administration fédérale, ce n'est pas une bonne conception. Donc, pour protéger les intérêts des contribuables, mais également pour donner la bonne impression, ce programme doit être géré d'une façon sérieuse. Ceux qui exagèrent devraient le savoir.

**Mr. Bellemare (Carleton—Gloucester):** Of course, with the constitutional discussions, we are not sure if the student programs will go by the wayside. If we look at education, post-graduate levels would go totally to all the provinces. Then that would create a good question as to whether or not we are still going to be in the student loan programs.

Notwithstanding that, student loan programs are good because we had money. We're running short of money. Some people say we don't have any more money. However, in my mind lending money to needy students at the post-graduate level is an investment, because these are the potential earners who will provide the tax dollars to Canada later. Therefore it's actually an investment, because these Canadians are not deadbeats. As a matter of fact, they are very promising, and some of them could be earning hundreds of thousands of dollars later if they are lucky and if they are very successful.

My first question is on the test or the formula. I suppose it is a formula that they fill in; the student applies and gives the data. Are loans given only to Canadian students, or are they also given to non-Canadians?

• 0950

**Ms Meloshe:** To residents of Canada as well. So if you were a landed immigrant you would be eligible to apply for a Canada student loan.

**Mr. Bellemare:** Have you ever checked to see if on the non-Canadians or the landed immigrants, or permanent resident persons now, how many leave the country before becoming Canadian citizens?

**Ms Meloshe:** No. I'm not aware of any—

**Mr. Bellemare:** Are you aware that there are students in...? For example, I hear that in the faculty of medicine it is very attractive, after getting your graduation papers, to go to certain states in the United States. Once you're there you have to have a loan to build up a clientele. Of course, your former loans in another country become sort of secondary in importance and urgency. Are you aware of any graduates who may have left the country?

**Ms Meloshe:** We certainly do pursue the collection of student loans in the case of debtors who leave the country. It's a very small number. I certainly don't have any data on numbers of students who have been assisted, whether they were Canadian by origin or landed immigrants who have subsequently left Canada.

**Mr. Bellemare:** In the equation of the student loan program, we see that first the student applies for the loan and gives the data. Then Canada becomes a guarantor. The provinces approve the loans, if I followed the discussion

[Traduction]

be developing this concept of the federal government early in life. So I think this program should be carefully managed, so as to protect the interests of taxpayers and to give students the right impression. Students who overestimate should be informed accordingly.

**M. Bellemare (Carleton—Gloucester):** Bien sûr, à la lumière des discussions constitutionnelles, nous ne sommes pas certains si les programmes destinés aux étudiants vont disparaître. On songe à donner toute la responsabilité des études universitaires de deuxième ou troisième cycle aux provinces. Cela nous amènerait à nous demander si nous allons continuer ces programmes de prêts aux étudiants.

Abstraction faite de cette possibilité, les programmes de prêts aux étudiants sont bons parce que nous avons les fonds nécessaires pour les offrir. Maintenant l'argent manque. Certains disent que nous n'avons plus d'argent. Toutefois, j'estime qu'un prêt aux étudiants universitaires nécessaires au niveau de deuxième ou troisième cycle est un investissement, car ces étudiants vont payer des impôts au fédéral par la suite. Donc, ces prêts représentent un investissement, en effet, car ces Canadiens ne sont pas des parasites. Au contraire, ce sont des gens très prometteurs, et certains d'entre eux pourraient gagner des centaines de milliers de dollars dans l'avenir s'ils ont de la chance et s'ils réussissent bien dans leurs carrières.

Ma première question porte sur l'examen ou le formulaire. Je suppose que les étudiants doivent remplir un formulaire. L'étudiant fait la demande et fournit les renseignements. Est-ce qu'on accorde des prêts seulement aux étudiants canadiens, ou est-ce qu'on accorde des prêts aussi à des étudiants étrangers?

**Mme Meloshe:** Aux résidents canadiens aussi. Si vous êtes immigrant reçu, vous pouvez demander un prêt aux étudiants.

**M. Bellemare:** Avez-vous essayé de savoir combien de non-canadiens ou d'immigrants reçus, ou de résidents permanents quittent le pays avant de devenir citoyens canadiens?

**Mme Meloshe:** Non. Je ne connais pas. . .

**M. Bellemare:** Vous savez qu'il y a des étudiants dans ce cas...? Par exemple, on m'a dit qu'il était très intéressant, pour les étudiants de médecine qui obtiennent leur diplôme, d'aller s'installer aux États-Unis. Une fois qu'ils y sont, ils ont besoin d'un prêt pour se constituer une clientèle. Naturellement, le prêt que ces étudiants avaient auparavant dans un autre pays devient relativement secondaire. Êtes-vous au courant de ce genre de situation?

**Mme Meloshe:** Nous continuons à essayer d'obtenir le remboursement des prêts des étudiants qui quittent le pays. Ils sont très rares. Je n'ai cependant pas le nombre de ces étudiants, qu'ils soient Canadiens d'origine ou immigrants reçus, qui ont quitté le Canada après avoir bénéficié d'un prêt.

**M. Bellemare:** La séquence est la suivante: l'étudiant demande un prêt en fournissant certaines données. Le Canada devient garant. Les provinces approuvent les prêts, si j'ai bien compris, et ensuite font comme Ponce Pilate, elles

[Text]

properly, and then does like Pontius Pilate and washes their hands of everything. The bank provides the guaranteed loan. They're the moneymakers in this, and then of course, as my colleague Mr. Young would say, the young professionals—these are the former graduate students—one out of six, don't pay. The question is, if they don't pay, who's taking care of the shop? Who is collecting?

In the equation, don't you think that perhaps he or she who approves the loan ought to be part of the equation of collecting? In this case, since the province approves the loan, should they not become our partners with the federal government? Perhaps they could be a 50% partner in financial retrieval, with a carrot, whatever. They could get some funding, whatever money they get. . . They could become the collector, to a certain degree. Do you believe this could be a good mechanism of collection?

**Ms Meloshe:** Well, it certainly opens up some interesting possibilities. There are, as you know, complimentary student loan programs in place in several provinces, where provinces themselves are actively engaged in recovering those loans, either through their own internal collection units or using collection agencies as we do.

I guess my own preference would be to prevent the loan from going into default in the first place. Our view is that the banks can and should be doing more in terms of diligently servicing those loans while the student is in school, and collecting those loans when the student leaves school. Currently the requirements for banks to recover those loans are not very rigorous, as I think it's been acknowledged. We would like to see a situation where the loans don't go into default and where the government is not in the position of having to chase after those debts, as we have been doing.

**Mr. Bellemare:** I wonder how you could guarantee that the loan would not go into default. You cannot guarantee the Reichmann brothers that they won't go into default; how can you guarantee a student going through a very difficult economic period in Canada that they won't go into default the minute they become, in this case, a potential professional and there's no work? There is no money. Therefore, it is not his or her fault if they go into default. You cannot guarantee these things.

• 0955

I think it's in the collection that the problem seems to arise. We don't seem to have partners in the collection part of it. If we did not guarantee 100% of the loan, for example, if we guaranteed only 95% or 90%, or whatever percentage, to the bank, the bank would become a partner instead of just saying, well, why should I chase anyone? All I need to do is to buy myself a 43¢ stamp and send this little note to Mr. Rochon, and Mr. Rochon, in his kindness, will send me the whole amount, and the student, well, we'll just wave him goodbye and hope he'll come back with another guaranteed loan someday, maybe Westray Mines or whatever. Maybe he'll be very entrepreneurial.

[Translation]

s'en lavent les mains. Les banques fournissent le prêt garanti. Ce sont elles qui font de l'argent dans cette affaire, et comme l'a dit mon collègue M. Young, un sur six des jeunes professionnels qui sortent de l'université avec leur diplôme ne rembourse pas. Dans ce cas, qui s'en occupe? Qui s'occupe du recouvrement?

Ne pensez-vous pas que l'autorité qui approuve le prêt devrait entrer dans cette équation du recouvrement? En l'occurrence, puisque les provinces approuvent les prêts, leur responsabilité ne devrait-elle pas être engagée parallèlement à celle du gouvernement fédéral? Elles pourraient peut-être être responsables à 50 p. 100 du recouvrement, avec une carotte quelconque. Elles pourraient obtenir un certain pourcentage de l'argent qu'elles récupéreraient. . . Elles pourraient avoir un peu un rôle d'agence de recouvrement. Pensez-vous que ce serait un bon moyen?

**Mme Meloshe:** Il est certain que cela donne matière à réflexion. Vous savez qu'il existe des programmes de prêts complémentaires dans plusieurs provinces, et dans ces cas ce sont les provinces elles-mêmes qui s'occupent du recouvrement, par le biais de leurs propres services ou d'agences de recouvrement comme dans notre propre cas.

Personnellement, j'aimerais autant éviter d'en arriver à cette situation de non paiement. Nous estimons que les banques pourraient et devraient s'occuper un peu plus rigoureusement du remboursement de ces prêts quand les étudiants terminent leurs études. Comme on l'a déjà fait remarquer, le système actuel n'impose pas aux banques de très gros efforts de recouvrement. Nous préfererions que ce genre de situation ne se présente plus, et que le gouvernement ne soit plus obligé de poursuivre les contrevenants.

**M. Bellemare:** Je ne vois pas comment vous pourriez avoir la certitude que le prêt sera remboursé. On ne peut pas être certain que les frères Reichmann rembourseront; comment peut-on être certain qu'un étudiant, dans une conjoncture économique très difficile, remboursera son prêt le jour où il deviendra un professionnel sans travail? S'il n'a pas d'argent, ce ne sera pas sa faute s'il n'est pas en mesure de rembourser. On ne peut pas garantir ce genre de choses.

Je pense que c'est au niveau du recouvrement que se pose le problème. J'ai l'impression que nous n'avons pas d'appui pour ce recouvrement. Si le prêt n'était pas garanti à 100 p. 100, mais seulement à 95 à 90 p. 100, par exemple, le banquier deviendrait notre partenaire au lieu de s'en laver les mains, et de se dire qu'il lui suffit d'acheter un timbre à 43c. et d'envoyer une petite note à M. Rochon en lui demandant d'avoir l'obligeance de bien vouloir rembourser la totalité du montant. Quant à l'étudiant, on espère simplement qu'il va revenir un peu plus tard avec un autre prêt garanti par Westray Mines par exemple, et qu'il manifestera un esprit d'entreprise très dynamique.



[Texte]

The winners in all of this are the banks. We need to create partnerships here. Do you believe that this can be done, that the mechanism can be put in place to create partnerships in guarantors and in collections?

**M. Rochon:** Je ne sais pas si c'est un *partnership* qui se fera dans l'allégresse, mais cela fait partie de nos négociations avec les banques que d'essayer de leur faire assumer une plus grande part de responsabilité pour la perception des prêts non remboursés. Je ne voudrais pas étaler en détail toute notre position de négociation avec les banques, monsieur Bellemare, parce que cela pourrait piper les dés en faveur des maisons prêteuses.

**Mr. Bellemare:** Mr. Chairman, my last point is that these students give data and 27% of the data are erroneous, and it is not necessarily because they are mean-spirited that they write these things down. Some of them are very entrepreneurial and they will get things when in need. A student, a post-graduate student, a graduating student, or post-secondary student, can be very entrepreneurial and full of ideas and so on. That's great, and if they can get a better bike than the other guy or the other girl, that's all the better. I'm not worried about this. Some people have problems with jealousy and envy of whatever others do. The program is to help students who prove a need, who will become potential payers of taxes—big taxes—to Canada, to the community, and who will be very productive in the community. That's the point here.

Assuming that this person will become productive, obviously if he or she is a Canadian citizen—or even a landed immigrant, a new resident—that student has a SIN number. The SIN number belongs to the student, and the student has to provide the SIN number along with the necessary data.

If students run off with the loan money and don't pay when they become potential young professionals, or professionals—God forbid if they become professionals and then act unprofessionally—how is it that the SIN number is not transferred to Revenue Canada? Then Revenue Canada would become the automatic collector.

**Ms Meloshe:** You have, in fact, anticipated what we put in place only this year, and that is a program to recover from income tax refunds Canada student loan debts owed to the government. We launched this program in April.

We are providing to Revenue Canada on a weekly basis an updated list of defaulted student loans, and they have been systematically matching that with income tax refunds, remitting those refunds directly to us and providing a notice to the individual borrowers that they have now made a substantial contribution to their Canada student loan debts. To date, we have recovered \$12 million. We're still early in the set-off program for this year. Our target recovery for this year was set at \$20 million, and we estimate that we will certainly meet that target between now and the end of this tax cycle, for the 1991 tax year.

[Traduction]

Les gagnants dans tout cela, ce sont les banques. Il faut les intéresser. Pensez-vous qu'il soit possible de les associer au niveau de la garantie et du recouvrement?

**Mr. Rochon:** I do not know if it will be a happy partnership, but our negotiations with the banks are in part aimed at having them assume a greater share of the responsibility for collecting defaulted loans. I would prefer not to tell you in detail about our negotiations with the banks, Mr. Bellemare, as it might give an unfair advantage to lending institutions.

**M. Bellemare:** Monsieur le président, je voudrais en dernier lieu souligner le fait que les étudiants donnent des renseignements erronés dans 27 p. 100 des cas, et que ce n'est pas nécessairement délibéré. Certains sont pleins d'imagination et se débrouillent quand ils sont dans le besoin. Un étudiant universitaire ou postsecondaire peut avoir des tas d'idées. C'est excellent, et tant mieux pour eux s'ils sortent mieux que le voisin. Cela ne me dérange pas. Il y a des gens qui font des jaloux. Le programme a pour but d'aider des étudiants qui montrent qu'ils ont un besoin, qu'ils vont devenir des contribuables, de gros contribuables pour le Canada, la collectivité, et qui seront très productifs. C'est tout ce qui importe.

Si cette personne doit devenir productive, si évidemment c'est un citoyen canadien, ou même un immigrant reçu, un nouveau résident, il a un NAS. Il doit fournir ce NAS en même temps que les autres informations.

Si des étudiants ne remboursent pas une fois qu'ils deviennent des professionnels—et il faut espérer qu'ils ont alors une attitude professionnelle—comment se fait-il qu'on ne transfère pas ce NAS à Revenu Canada, qui deviendrait automatiquement le percepteur?

**Mme Meloshe:** C'est justement ce que nous faisons seulement depuis cette année, et ce programme doit nous permettre de déduire des remboursements d'impôt les dettes envers le programme de prêts aux étudiants. Nous avons lancé ce programme en avril.

Nous fournissons toutes les semaines à Revenu Canada une liste à jour des prêts d'étudiants non remboursés, et le ministère prélève directement ces montants sur les remboursements d'impôt de ces personnes en leur signalant qu'ils ont remboursé une partie importante de leurs dettes. Pour l'instant, nous avons récupéré 12 millions de dollars. Nous n'en sommes qu'au début cette année. Notre objectif pour l'année était de récupérer 20 millions de dollars, et nous sommes convaincus que nous atteindrons cet objectif d'ici la fin de l'exercice fiscal 1991.

[Text]

**M. Saint-Julien (Abitibi):** Madame Meloshe, vous dites que vous voulez récupérer 20 millions de dollars cette année. Quel est le montant total des comptes à recevoir en ce moment?

**Ms Meloshe:** Including interest, it is currently \$960 million.

**M. Saint-Julien:** Neuf cent soixante millions de dollars. Savez-vous exactement comment ces 960 millions de dollars se répartissent entre les provinces?

**Ms Meloshe:** I would have difficulty telling you how it is broken down by province at this point, because these receivables go back to the late 1960s. In the database, once the loan goes into default, we don't continue to keep it by province. I'd have to go back and do an extensive data matching to get that information.

**M. Saint-Julien:** Donc, on ne peut pas savoir quelle est la ventilation de cette somme par province. Cela n'inclut pas toutes les provinces.

**Ms Meloshe:** Quebec, as you know, has opted out of the program. We have the other provinces in it, but at the point where the student loan goes into default, this debt now shifts over onto my accounts receivable database and we don't continue to track it by province. I'd have to go back and match it with the original data file that provided all of that data on the student loan account. I'm sure by now many of those old tapes have disintegrated, going back some 15 years.

**M. Rochon:** Monsieur Saint-Julien, une fois sortis de l'institution où ils étudiaient, les étudiants se promènent. C'est un peu pour cela qu'on ne garde plus de dossiers en fonction de la province. Les gens qui ont étudié au Québec peuvent se retrouver en Saskatchewan, comme les gens de la Saskatchewan peuvent se retrouver à Terre-Neuve. Pour nous, il s'agit d'un client qui nous doit des sommes. C'est un Canadien, qui habite sur le territoire ou à l'extérieur, qui nous doit des sommes.

**M. Saint-Julien:** À part les 960 millions de dollars que vous essayez de récupérer, avez-vous radié des montants?

**M. Rochon:** Oui.

**M. Saint-Julien:** Combien?

**M. Rochon:** M<sup>me</sup> Meloshe peut vous donner des précisions là-dessus.

**Ms Meloshe:** The total write-off since the inception of the program is approximately \$58 million. I would point out that prior to 1986-87, we had only written off, in total, about \$3.4 million. There had been a moratorium for a few years in the mid 1980s on write-offs of government receivables. So from about 1986-87 to 1991-92, we've written off \$55 million.

I would like to add one thing. Where the accounts were written off, in the case of a borrower who could not be located, whose account had gone statute barred, which was the majority of cases, I sent those accounts over to Revenue Canada. Many of those accounts have now become reactivated, because we've discovered that the person is in a position to repay and is earning a substantial income.

[Translation]

**Mr. Saint-Julien (Abitibi):** Ms Meloshe, you say that your target recovery for this year is \$20 million. What is the total amount of accounts receivable at this time?

**Mme Meloshe:** Y compris les intérêts, 960 millions de dollars.

**Mr. Saint-Julien:** \$960 million. Do you have a breakdown of that amount by province?

**Mme Meloshe:** J'aurais du mal à vous donner une idée de la répartition par province, car ces comptes à recevoir remontent à la fin des années 60. Les cas de non-remboursement sont regroupés, et il faudrait que je fasse des recherches poussées pour avoir une ventilation par province.

**Mr. Saint-Julien:** So it is not possible to have a breakdown by province. That does not include all provinces.

**Mme Meloshe:** Comme vous le savez, le Québec s'est retiré du programme. Les autres provinces y participent toujours, mais les dettes non remboursées des étudiants sont versés dans ma base de données pour les comptes à recevoir qui ne tient pas compte de la ventilation par province. Il faudrait que je retourne au dossier d'origine pour avoir toutes les informations sur le prêt initial. Je suis sûr qu'une bonne partie de ces vieilles bandes magnétiques, qui datent d'une quinzaine d'années, se sont désintégrées.

**Mr. Rochon:** Mr. Saint-Julien, after those students graduate, they change location. This explains to some extent why we do not keep files by provinces. People who study in Quebec may end up in Saskatchewan, and people from Saskatchewan may end up in Newfoundland. What we see is a client who owes money. He is a Canadian who lives in Canada or abroad and owes us a certain amount of money.

**Mr. Saint-Julien:** Apart from the \$960 million that you are trying to recover, are there any amounts that you have written off?

**Mr. Rochon:** Yes.

**Mr. Saint-Julien:** How much?

**Mr. Rochon:** Ms Meloshe will give you specific information on that.

**Mme Meloshe:** Le total des montants radiés depuis le début du programme est d'environ 58 millions de dollars. Je précise qu'avant 1986-1987, nous n'avions radié en tout qu'environ 3,4 millions de dollars. Il y avait eu un moratoire pendant quelques années au milieu des années 80 pour les radiations de comptes à recevoir. Par conséquent, de 1986-1987 environ à 1991-1992, nous avons radié 55 millions de dollars.

Je voudrais préciser une chose. Quand on a radié un compte, parce qu'on n'arrivait pas à retracer la personne, ou parce que la dette était frappée de prescription, ce qui s'est produit dans la plupart de ces cas, j'ai transmis le compte à Revenu Canada. Beaucoup de ces comptes ont maintenant été réactivés, car nous nous sommes aperçus que leurs titulaires ont maintenant la possibilité de rembourser et gagnent très bien leur vie.



[Texte]

**M. Saint-Julien:** Monsieur Rochon, j'ai fait une vérification dans la province de Québec. Depuis 1966, dans la province de Québec, il y a eu une perte de 9.1 millions de dollars, ce qui représente seulement 0.4 p. 100. Dans la province de Québec, on a fait des prêts pour 2.5 milliards de dollars. En 1987-1988, on a prêté 89 millions de dollars à 111,000 étudiants. En 1992-1993, cette année, on va prêter 648 millions de dollars à 135,000 étudiants. Il y a eu une perte de 0.4 p. 100 seulement. Cela veut dire que la province de Québec gère très bien son dossier.

**M. Rochon:** En effet, et on est les premiers à l'admettre. C'est sans doute le modèle à suivre.

[Traduction]

**Mr. Saint-Julien:** Mr. Rochon, I did a check in the province of Quebec. Since 1966, there has been a loss of \$9.1 million, representing only 0.4%. In the province of Quebec, an amount of \$2.5 billion was loaned to students. In 1987-88, 111,000 students were loaned \$89 million. In 1992-93, this year, \$648 million will be loaned to 135,000 students. Only 0.4% has been lost, and that means the province of Quebec is managing its program very efficiently.

**Mr. Rochon:** That's right, as we would be the first to agree. It is no doubt the model to be followed.

• 1005

**M. Saint-Julien:** Est-ce que les autres provinces devraient suivre le modèle de la province de Québec?

**Ms Meloshe:** Just in terms of the whole issue of write-off, the situation in Quebec is quite unique vis-à-vis other provinces because there's a statute of limitations in Quebec of 25 years. In most other provinces the statute of limitations is on average about five years to seven years. The Quebec government has historically been very scrupulous about writing off any accounts and for some years has had a program of set-offs against provincial income tax to recover defaulted student loans. So we have taken a lesson from them in implementing the set-off program federally.

**M. Saint-Julien:** La province de Québec négocie quand même. Je sais qu'elle négocie deux fois par année. Elle paye les intérêts deux fois par année et ainsi de suite. Avez-vous eu des rencontres avec le gouvernement du Québec? Êtes-vous allés les voir, ou les avez-vous fait venir ici, pour essayer de trouver une solution? Il y a 960 millions de dollars de comptes à recevoir. On va dépasser le milliard l'année prochaine. C'est l'argent des contribuables. Combien d'années prévoyez-vous pour percevoir ces 960 millions de dollars, et combien est-ce que cela va coûter?

**Ms Meloshe:** On the first point, have we had any discussions with Quebec, yes, I have gone to visit them. Are we currently having discussions with them? As recently as a week ago we were involved in discussions with them about Quebec officials coming here and us going there to discuss our respective collection activities.

Their interest rate structure mirrors almost exactly the federal interest rate formula for both students in school and borrowers in repayment. As far as I know, we have had that structure in place since the inception of the two programs.

Finally, how long will it take to recover? If we were having this discussion last fall, I would have told you that probably half of the accounts receivable that we have are unrecoverable based on historical collection activity.

**Mr. Saint-Julien:** Should other provinces follow the model of the province of Quebec?

**Mme Meloshe:** En ce qui concerne la radiation des dettes en général, le cas du Québec est pratiquement unique en son genre par rapport aux autres provinces car dans la province, il existe une loi de prescription de 25 ans. Dans les plupart des autres provinces, cette loi porte en moyenne sur une période de cinq à sept ans. Le gouvernement québécois a toujours été très scrupuleux relativement à la radiation des comptes et, depuis quelques années, il applique un programme de compensation fiscale en vue de recouvrer les prêts aux étudiants dont les paiements ne sont pas honorés. Nous nous sommes donc inspirés de ce modèle pour mettre en oeuvre le programme fédéral de compensation.

**Mr. Saint-Julien:** The province of Quebec is still negotiating. I know it does so twice a year. It pays interest twice a year and so on. Have you had any meetings with the Government of Quebec? Did you go and see them or have you invited them here to try to find a solution? Accounts receivable come to \$960 million. Next year it will go over \$1 billion. This is taxpayers' money. How many years do you think it will take to collect that \$960 million and how much will it cost?

**Mme Meloshe:** Pour répondre à votre première question, à savoir si nous avons eu des discussions avec le Québec, oui, je suis allée sur place rencontrer les responsables. Si nous tenons actuellement des entretiens avec eux? Il y a une semaine à peine, nous avons discuté de la possibilité de faire venir des responsables du gouvernement du Québec et de nous rendre dans la province pour discuter de nos activités respectives en matière de recouvrement des prêts.

La structure de taux d'intérêt de la province reflète presque fidèlement la formule fédérale, tant pour ceux qui sont encore étudiants que pour les emprunteurs qui ont commencé à rembourser. Pour autant que je sache, cette structure est en place depuis la création des deux programmes.

Enfin, combien de temps nous faudra-t-il pour percevoir les fonds? Si vous m'aviez posé la question à l'automne dernier, je vous aurais sans doute répondu que près de la moitié des comptes à recevoir sont irrécouvrables, d'après les résultats passés en matière de perception.

[Text]

With the introduction of income tax set-offs, we now are dealing with a completely new situation. We're still feeling our way in terms of the potential for return, but if our estimates are correct this year, then there's clearly a good potential there to recover not only through set-offs but also through more rigorous collection activity, which we have engaged in with private collection agencies.

**M. Saint-Julien:** Vous parlez d'une action rigoureuse. Avez-vous l'intention de publier à pleines pages les noms de ceux qui doivent de l'argent de prêts étudiants?

**M. Rochon:** La réponse est non, monsieur Saint-Julien.

**Mr. Redway (Don Valley East):** I'm most interested in starting by getting the global figures on how much has been made in the way of loans and how much is outstanding at present. As I understand it from what you've said, right now there's something like \$960 million in accounts receivable. So those are loans that are out there that have become due and owing after the student has become a former student and now actually owes the money. So almost \$1 billion is on your books as accounts receivable. How much of that is now in default, as opposed to former students making regular payments to pay it off?

• 1010

**Ms Meloshe:** I would say that of that \$960 million, about \$192 million would be accounts on which there have been no payments for over the last 36 months. Those are inactive accounts that have been assigned to collection agencies. Of the remainder, about \$556 million represents the value of accounts in repayment; in other words, there have been recoveries made by our collection agencies or our legal agents against those accounts. Our estimated allowance for doubtful accounts, of the accounts that are in repayment or accounts we will have difficulty recovering, is probably about \$160 million.

**Mr. Redway:** The difference between the number that are paying and the number you haven't received any payments from for over 36 months and your total, \$960 million, those are accounts that are in default, but not for such a long period of time. Is that what you are saying?

**Ms Meloshe:** The accounts I referred to the \$556 million are accounts on which we have had payments in the last 36 months. In some cases they are very regular payments, and in other cases they may be payments every six months.

**Mr. Redway:** I understand that. But there is a gap there. When you add up \$556 million that are in repayment and you add to that the \$192 million you have received no payment on for 36 months, and you subtract that from \$960 million, there is something else in there. What is the situation with the difference?

[Translation]

Grâce à la mise en oeuvre du système de compensation fiscale, la situation est tout à fait différente désormais. Nous ne savons toujours pas quels sont nos chances de recouvrer l'argent, mais si nos prévisions de cette année sont exactes, nous avons de bonnes chances de recouvrer cette somme non seulement grâce aux compensations, mais également grâce à des activités de perception plus strictes, en vertu de contrats passés avec des organismes privés de recouvrement.

**Mr. Saint-Julien:** You speak about rigorous activity. Do you intend to release publicly full lists of names of those who owe money on student loans?

**Mr. Rochon:** The answer is no, Mr. Saint-Julien.

**M. Redway (Don Valley-Est):** Pour commencer, j'aimerais connaître le montant total des prêts accordés aux étudiants et de ceux qui sont actuellement en souffrance. Si j'ai bien compris ce que vous avez dit, vous avez actuellement 960 millions de dollars de comptes à recevoir. Il s'agit donc de prêts qui ont été consentis, qui sont venus à échéance et qui sont en souffrance depuis que l'étudiant a terminé ses études et qu'il est donc en dette. Vous avez donc dans vos livres près de un milliard de dollars en comptes à recevoir. Quelle proportion de cette somme représente les défauts de paiement, par opposition aux anciens étudiants qui eux remboursent régulièrement leur dette?

**Mme Meloshe:** Je dirais que sur ces 960 millions de dollars, près de 192 millions correspondent à des comptes à l'égard desquels nous n'avons reçu aucun versement depuis trois ans. Ce sont des comptes inactifs qui ont été confiés à des organismes de recouvrement. Sur le reste, les comptes en cours de remboursement représentent près de 556 millions de dollars; autrement dit, nos organismes de recouvrement où nos mandataires légaux ont recouvré les sommes dues dans le cadre de ces comptes. D'après nos estimations, les créances douteuses, ou les comptes en cours de remboursement ou encore ceux dont nous aurons du mal à obtenir le recouvrement, atteignent environ 160 millions de dollars.

**M. Redway:** La différence entre le nombre de comptes à jour et ceux sur lesquels vous n'avez reçu aucun versement depuis plus de trois ans, par rapport au total des prêts de 960 millions de dollars, correspondent aux comptes en défaut de paiement, mais pas depuis aussi longtemps. Est-ce bien ce que vous voulez dire?

**Mme Meloshe:** Les comptes dont j'ai parlé et qui représentent 556 millions de dollars sont ceux à l'égard desquels nous avons reçu des versements au cours des 36 derniers mois. Dans certains cas, les versements sont effectués de façon très régulière, mais, dans d'autres, nous recevons des versements deux fois par an.

**M. Redway:** Je comprends. Il y a tout de même un écart. Si l'on ajoute les 556 millions de dollars correspondant aux prêts en cours de remboursement et les 192 millions de prêts en souffrance à l'égard desquels vous n'avez reçu aucun versement depuis 3 ans, et si l'on soustrait ce montant des 960 millions de dollars, il y a une différence. À quoi correspond-elle?



[Texte]

**Ms Meloshe:** The difference is the accrued interest. I was giving you principal and costs only. I also excluded from the \$960 million the amount we have written off already, the \$56 million.

**Mr. Redway:** The \$56 million you have written off, when you write it off, you mentioned that some of it is statute-barred. Is that what it all amounts to?

**Ms Meloshe:** The majority of the accounts that have been written off in this program has been that the accounts are uncollectable.

**Mr. Redway:** How do you determine that?

**Ms Meloshe:** They are uncollectable because we haven't been able to find the individual.

**Mr. Redway:** So it is the location of the person.

**Ms Meloshe:** After you have had an account on the books for 20 years and the collection agency has come up empty in terms of their tracing activity, we would generally consider that to be uncollectable.

**Mr. Redway:** If you find them, you can put the loan back on your books and collect it, can you?

**Ms Meloshe:** We ran our tape against the Revenue Canada database. Revenue Canada advised us that they had a 97% match, and that is against all of our outstanding receivables, not just the accounts we have written off but the accounts that are in our database, those accounts that may have been inactive for some period of time with collection agencies because they couldn't locate the individual. We know that those people are in the Revenue Canada database.

**Mr. Redway:** When you refer to being statute-barred, you are talking about the limitation period. The loans if they were made under seal as opposed to just a normal contractual arrangement, that would extend the limitation period, at least in some provinces. The Province of Ontario certainly would extend the limitation period. Why wouldn't you take all the precautions necessary to make sure the limitation period was the longest possible period of time?

• 1015

**Ms Meloshe:** I can't really comment on that from a legal perspective. I can only say we're governed by provincial legislation from province to province obviously in terms of our ability to pursue the recovery of that debt through legal means. We use collection agencies in this program and to the extent that an individual has the ability to repay and is refusing to repay, we ask the Department of Justice to pursue it through litigation. That's done regularly. But if there are ways of extending the time period in which we can recover, obviously we would want to explore that.

**Mr. Redway:** In some jurisdictions there would be ways of doing that right at the beginning, the way you enter into the loan in the first place. There would be other ways as you proceed, with partial payments or whatever, that would

[Traduction]

**Mme Meloshe:** La différence correspond aux intérêts courus. Je ne vous ai parlé que du montant principal et des frais. Je n'ai pas inclus non plus dans la somme de 960 millions de dollars le montant qui a déjà été radié, soit 56 millions de dollars.

**M. Redway:** Vous dites que 56 millions de dollars ont été radiés. Vous avez dit plus tôt qu'une partie de cette somme était frappée de prescription. Est-ce le montant que cela représente?

**Mme Meloshe:** La majorité des comptes qui ont été radiés dans le cadre de ce programme sont des comptes irrécouvrables.

**M. Redway:** Comment le savez-vous?

**Mme Meloshe:** Ils sont irrécouvrables, parce que nous n'avons pas réussi à retrouver la personne.

**M. Redway:** Il vous manque donc l'adresse de la personne.

**Mme Meloshe:** Lorsqu'un compte figure dans vos livres depuis 20 ans et que l'organisme de recouvrement n'a pas réussi à retrouver le débiteur, nous considérons en général que le compte est irrécouvrable.

**M. Redway:** Si vous retrouvez la personne, vous pouvez réactiver le compte et percevoir l'argent, n'est-ce pas?

**Mme Meloshe:** Nous avons comparé nos données à celles de Revenu Canada. Le ministère nous a informés qu'il y avait correspondance dans 97 p. 100 des cas, par rapport à tous nos comptes à recevoir en souffrance, et pas simplement les comptes qui ont été radiés, mais ceux qui se trouvent dans notre base de données, les comptes qui sont inactifs depuis un certain temps auprès des organismes de recouvrement, parce que ces derniers n'ont pas réussi à trouver le débiteur. Nous savons que ces personnes figurent dans les dossiers de Revenu Canada.

**M. Redway:** Parce que vous dites que la dette est frappée de prescription, vous parlez de la période de prescription. Si les prêts ont été consentis devant notaire plutôt qu'en vertu d'une simple entente contractuelle, la période de prescription est prolongée, du moins dans certaines provinces. C'est le cas en Ontario. Pourquoi ne pas prendre toutes les précautions voulues pour faire en sorte que la période de prescription dure le plus longtemps possible?

**Mme Meloshe:** Je ne peux rien vous dire quant à l'aspect juridique de la question. En fait, nos activités sont régies par la législation provinciale qui varie d'une province à l'autre et qui détermine les moyens que nous pouvons prendre pour recouvrer cette dette par des moyens légaux. Nous faisons appel aux organismes de recouvrement dans le cadre de ce programme et, dans la mesure où la personne est capable de payer mais refuse de rembourser, nous demandons au ministère de la Justice d'intenter des poursuites. Cela se fait régulièrement. S'il est possible de prolonger la période pendant laquelle nous pouvons essayer de percevoir les fonds, il est évident que nous envisageons cette possibilité.

**M. Redway:** Dans certaines provinces, il est possible de le faire dès le début, selon les modalités du prêt. Il y a d'autres façons de procéder, grâce à des remboursements partiels ou autres, en vue de prolonger la période de

[Text]

extend the limitation period. I hope and I would trust you would be looking into that. It seems surprising to me that since this program was initiated back in the 1960s, all these precautions wouldn't have been taken into account long since. I hope they will be now.

**Ms Meloshe:** I can assure you we will follow up. I have my legal counsel with me today and we will certainly explore that.

**Mr. Redway:** The other thing is once it is turned over to the lawyers and hopefully a judgment obtained on the defaulted loan, that too would extend the limitation period.

**Ms Meloshe:** Yes, that does.

**Mr. Redway:** Based on the fact we're talking about a program that started in the 1960s, it seems surprising to me there would be much if any that would be "legally statute barred" if all the right legal steps had been taken to protect yourselves and to protect the taxpayers of Canada.

**Ms Meloshe:** I agree with you.

**Mr. Redway:** You will be looking into that, I trust.

**Ms Meloshe:** I will.

**Mr. Redway:** Thank you. You'll report back to us on that, will you?

**The Chairman:** Last question.

**Mr. Redway:** Mr. Chairman, following up on this business of the linkage that's been made with the income tax department and the set-offs on income tax refunds, there are of course a lot of people who keep owing the tax department money and don't get refunds. I seem to be always in that category myself. So it would be very difficult for this set-off arrangement to occur.

But there are other methods perhaps that might be investigated. I'm wondering if you ever have investigated them. For instance, in some of the provinces now if you want to apply for your driver's licence, when you go to the motor vehicle branch to get your driver's licence they say you just happen to owe \$1,700 in unpaid parking tickets and until you pay up those parking tickets you don't get your driver's licence. There may very well be some similar sanctions that might be applied federally in that case. I think of one, for instance, of somebody applying for a passport. A lot of these former students, I'm sure, travel outside the country. It might be interesting if suddenly they had to pay up their loans before they could get their passports. I had a case over the past weekend of a Canadian trying to enter the United States at the border being refused entry and being threatened with his car being seized the next time he tried to enter into the United States.

It seems to me there are a variety beyond the income tax set-off possibility of methods that might be used to collect here. I'm wondering, have you ever investigated any of those? If not, why not? If not, will you?

**Ms Meloshe:** When we introduced set-offs this year, it was an initiative that was taken jointly with the office of the Comptroller General, the Department of National Revenue, and Employment and Immigration. We were the two

[Translation]

prescription. J'espère que vous envisageriez cette possibilité. Il me paraît surprenant que depuis l'entrée en vigueur de ce programme dans les années 60, vous n'avez pas pris toutes ces précautions il y a déjà longtemps. J'espère que vous le ferez.

**Mme Meloshe:** Je peux vous donner l'assurance que nous examinerons la question. Je suis accompagnée aujourd'hui de notre conseiller juridique et nous ne manquerons pas d'y réfléchir.

**M. Redway:** Par ailleurs, lorsque l'affaire est confiée aux avocats dans l'espoir d'obtenir une décision relative aux prêts faisant l'objet d'un défaut de paiement, cela permet aussi de prolonger la période de prescription.

**Mme Meloshe:** En effet.

**M. Redway:** Puisque nous parlons d'un programme entré en vigueur dans les années 60, il me paraît surprenant qu'une partie de la somme puisse être «frappée de prescription» si toutes les mesures juridiques nécessaires avaient été prises pour vous protéger et pour protéger les contribuables canadiens.

**Mme Meloshe:** Je suis d'accord avec vous.

**M. Redway:** Vous examinerez la question, j'espère.

**Mme Meloshe:** Certainement.

**M. Redway:** Merci. Vous nous tiendrez au courant, n'est-ce pas?

**Le président:** Une dernière question.

**M. Redway:** Monsieur le président, pour revenir à la question des rapports établis avec le ministère de l'Impôt sur le revenu et des compensations en fonction des remboursements d'impôt sur le revenu, il y a évidemment bien des gens qui doivent continuellement de l'argent à l'Impôt et qui ne touchent pas de remboursement. Cela semble être toujours mon cas. Il serait donc très difficile d'avoir recours à ce genre de compensation.

Il existe d'autres méthodes que l'on pourrait éventuellement explorer. Je me demande si vous l'avez fait. Par exemple, dans certaines provinces, lorsqu'on présente une demande de permis de conduire, lorsqu'on se présente au bureau d'enregistrement pour obtenir son permis, on vous dit que vous devez 1,700 dollars en contraventions impayées et que tant que vous n'aurez pas payé cette somme, vous ne recevrez pas votre permis de conduire. On pourrait prévoir des sanctions semblables au niveau fédéral, en l'occurrence. Je pense par exemple au cas d'une personne qui fait une demande de passeport. Bon nombre de ces anciens étudiants voyagent certainement à l'étranger. Ce serait une bonne idée de les obliger à rembourser leur prêt avant de leur délivrer un passeport. Pendant la dernière fin de semaine, il paraît qu'un Canadien qui essayait d'aller aux États-Unis s'est vu refusé le passage à la frontière et a été menacé de saisie de son véhicule la prochaine fois qu'il essaierait d'entrer aux États-Unis.

À mon avis, il y a toutes sortes d'autres méthodes possibles pour recouvrer les fonds, outre la compensation fiscale. Je me demande si vous les avez envisagées. Dans la négative, pourquoi pas? Si non, le ferez-vous?

**Mme Meloshe:** Lorsque nous avons adopté le système des compensations cette année, nous avons pris cette initiative conjointement avec le Bureau du contrôleur général, le ministère du Revenu national et Emploi et



[Texte]

candidate departments, ourselves and the Unemployment Insurance Commission, that were selected to apply income tax set-offs. I think, given certainly the success in our case, the office of the Comptroller General will be pursuing discussions in terms of extending this to other areas where there are payments owed by the Crown to individuals and there are debts owed by those individuals to the Crown. This was really the first step in introducing a set-off program.

• 1020

**Mr. Redway:** It's taking quite a while.

**Ms Meloshe:** Indeed, it has. Legislative changes were made to accommodate it.

**Mr. Redway:** Perhaps you would deal briefly with the question, not so much of the set-offs and money owed by the Crown to other people but the question of other levers to collect, such as the withholding of a passport on application until people have paid up. When people want their driver's licence and they owe parking fines, it is surprising how fast they pay up those parking fines to get their driver's licence. I suggest to you that perhaps the same thing might apply in a passport application. And I suggest as well that perhaps the vast majority of the people who would be in this category probably travel outside the country quite frequently.

**Ms Meloshe:** I think that is one area the OCG is actively looking at, not just in terms of recoveries from income tax refunds. Perhaps I was not sufficiently clear in indicating that they are looking at expanding the set-offs in exactly that way. If you owe money to one department of government, it would prevent payments from another until those debts have been paid.

**The Chairman:** Thank you, Ms Meloshe.

I know the Under Secretary of State is new. How long have you been in that department, Ms Meloshe?

**Ms Meloshe:** I came in in 1987.

**The Chairman:** I guess Treasury Board's directives to have a program evaluation are taken seriously. We have had some experience in this committee with Finance and other departments that left the program of evaluating their own program as to the efficiency and effectiveness of those programs. Why wasn't an evaluation made of the student loans program over the years? Treasury Board has asked that every department do them. Why wasn't there one done in the Secretary of State's department?

**Ms Meloshe:** There was what was called an assessment done in 1986-87. Currently a proposal is under consideration by our evaluation branch to undertake a full-blown evaluation of this program on a number of fronts. The success of the set-off initiative in terms of the new proposals we will be bringing forward to ministers in the fall and in terms of a number of other measures that have been implemented from the improved collection measures to the communications

[Traduction]

Immigration. Nous étions les deux ministères candidats, la Commission de l'assurance-chômage et nous-mêmes désignés pour mettre en vigueur les compensations fiscales. Étant donné le succès obtenu dans notre cas, le Bureau du contrôleur général va tenir des discussions en vue d'appliquer ce principe à d'autres secteurs où l'État doit de l'argent à des particuliers qui, en retour, ont une dette envers l'État. Il s'agissait en fait de la première étape de la mise en oeuvre d'un programme de compensation fiscale.

**M. Redway:** Cela prend un certain temps.

**Mme Meloshe:** Oui, en effet. Il a fallu modifier la loi à cette fin.

**M. Redway:** Vous pourriez peut-être répondre brièvement à la question, non pas des compensations fiscales et de l'argent que l'État doit à certaines personnes, mais plutôt des autres moyens de percevoir les fonds, comme la non délivrance d'un passeport sur demande tant que les gens n'ont pas payé leur dette. Il est surprenant de voir avec quelle rapidité les gens paient ce qu'ils doivent en contraventions parce qu'ils veulent obtenir leur permis de conduire. Je pense qu'on pourrait procéder de la même façon pour les demandes de passeports. En outre, la grande majorité des gens qui tombent dans cette catégorie font sans doute assez souvent des voyages à l'étranger.

**Mme Meloshe:** C'est un secteur que le BCG examine de près, et pas simplement en ce qui a trait au recouvrement à partir des remboursement d'impôt sur le revenu. Je n'ai peut-être pas été assez clair lorsque j'ai dit que l'on envisageait d'élargir le système des compensations fiscales. Lorsqu'on doit de l'argent à un ministère fédéral, aucun paiement ne sera affecté par un autre ministère tant que la dette n'aura pas été remboursée.

**Le président:** Merci, madame Meloshe.

Je sais que le sous-secrétaire d'État occupe ces fonctions depuis peu. Depuis quand êtes-vous à ce poste, madame Meloshe?

**Mme Meloshe:** Je suis arrivée en 1987.

**Le président:** Je suppose que vous prenez au sérieux les directives du Conseil du Trésor relatives aux évaluations de programmes. Notre comité a constaté à l'occasion que certains ministères, notamment celui des Finances, ne procédait pas toujours aux évaluations de programmes visant à déterminer l'efficacité et l'efficience de leurs activités. Pourquoi n'a-t-on pas évalué le programme des prêts aux étudiants au fil des ans? Le Conseil du Trésor a demandé à tous les ministères de le faire. Pourquoi n'y a-t-il pas eu d'évaluations au Secrétariat d'État?

**Mme Meloshe:** Il y a eu une évaluation en 1986-1987. Notre direction de l'évaluation examine actuellement une proposition en vue d'effectuer une évaluation exhaustive de divers éléments du programme. Le succès de l'initiative de compensation fiscale est important, en ce qui a trait aux nouvelles propositions que nous soumettrons aux ministres à l'automne et compte tenu de diverses autres mesures qui ont été mises en oeuvre, depuis les mesures améliorées de

[Text]

initiatives we have been taking is something with which we are seized in terms of not only the requirement to do it but that we desperately need some good data on how well we are actually meeting our targets.

**The Chairman:** Are you on that committee?

**Ms Meloshe:** I've been actively involved.

**The Chairman:** You may want to take some of the ideas that have been thrown around here this morning to that committee and ask them to throw them into the mill. Maybe they will have a couple of surprise recommendations for us.

**Ms Meloshe:** Okay.

**The Chairman:** Madam Bertrand.

**Mme Bertrand (Brome—Missisquoi):** Monsieur le président, je voudrais m'éloigner un instant de la responsabilité indéniable de l'étudiant de remettre son prêt à la société pour m'attarder sur les observations du vérificateur général et sur ses commentaires assez accablants pour le ministère.

Dans votre présentation de ce matin, monsieur Desautels, vous parlez de:

...l'administration du programme et les outils de gestion qu'utilise le Secrétariat d'État. Les systèmes d'information de gestion, la gestion des comptes à recevoir, l'information destinée au Parlement, l'évaluation de programme et les prêts accordés en trop à la suite de déclarations erronées. . .

Un peu plus loin, vous dites que:

...les rôles et responsabilités n'ont pas été clairement définis et communiqués par le secrétariat d'État.

Troisièmement, le secrétariat d'État ne s'est pas doté d'un système d'information de gestion efficace. . .

En dernier lieu, la Direction de l'aide aux étudiants n'a jamais fait l'objet d'une évaluation, contrairement aux exigences du Conseil du Trésor.

Pour 1989-1990 seulement, ce Programme canadien de prêts aux étudiants pourrait coûter quelque 39 millions de dollars aux contribuables. Ma question s'adresse au vérificateur général.

• 1025

D'après ce que vous avez entendu ce matin, lors de la présentation de M. Rochon, surtout aux pages 3 et 4, est-ce que les changements sont bien amorcés? Est-ce que c'est suffisant? Est-ce que l'échéancier est assez serré? Quels sont vos commentaires?

**M. Desautels:** De façon générale, madame Bertrand, je suis très encouragé par ce que j'ai entendu jusqu'à maintenant du Secrétariat d'État. Par contre, comme vous le savez, dans le passé, nous avons eu certaines déceptions. Il y a un historique de bonnes intentions qui n'ont pas toujours débouché sur des gestes concrets. Par contre, dans l'ensemble, le Bureau du vérificateur général est plus optimiste maintenant quant à la bonne volonté du ministère et quant à sa détermination à corriger ces problèmes. Nous allons faire un suivi, comme je l'ai dit tout à l'heure, et allons revenir au Comité sous peu avec les résultats de ce suivi.

[Translation]

recouvrement jusqu'aux initiatives de communications que nous avons prises. C'est important non seulement parce que nous sommes tenus de le faire mais aussi parce que nous devons absolument établir une bonne base de données quant à la mesure dans laquelle nous atteignons nos objectifs.

**Le président:** Siégez-vous à ce comité?

**Mme Meloshe:** J'y ai participé activement.

**Le président:** Il serait peut-être utile que vous teniez compte de certaines idées qui vous ont été proposées ce matin et que vous en fassiez part à ce comité. Il aurait peut-être quelques recommandations à faire qui nous surprendront.

**Mme Meloshe:** Entendu.

**Le président:** M<sup>me</sup> Bertrand, vous avez la parole.

**Mrs. Bertrand (Brome—Missisquoi):** Mr. Chairman, I would like to move away for a while from the unquestionable responsibility of the student to repay his or her loan to society, and focus on the Auditor General's observations and his serious criticism regarding the Department.

Mr. Desautels, in your presentation this morning you spoke about:

...Program administration and the management tools used by the Secretary of State. Examples of subjects which my Office dealt with previously include: management information systems, the management of accounts receivable, information to Parliament, program evaluation and loans in excess of entitlements due to incorrect representations. . .

Then a little further on you said that:

...roles and responsibilities have not been defined clearly and communicated by the Secretary of State.

Thirdly, the Secretary of State did not establish an efficient management information system. . .

And finally, the Student Assistance Branch has never undergone a program evaluation, contrary to Treasury Board requirements.

For the year 1989-90 alone, the Canadian Student Loans Program might cost taxpayers some \$39 million. My question is to the Auditor General.

On the basis of what you have heard this morning in Mr. Rochon's remarks, particularly pages 3 and 4, would you say that the changes are well underway? Is enough being done? Are the target dates early enough? What are your comments?

**Mr. Desautels:** Generally speaking, Mrs. Bertrand, I am very encouraged by what I have heard so far from the Department of the Secretary of State. However, as you know, there have been some disappointments in the past. There has been a history of good intentions that did not always produce concrete results. Nevertheless, in general, the Office of the Auditor General is more optimistic now about the department's good will and its determination to correct these problems. As I said earlier, we are going to conduct a follow-up, and we will be coming back to the committee in the near future to present our findings.



*[Texte]*

À l'heure actuelle, nous sommes plus encouragés que nous ne l'avons été dans des situations semblables dans le passé. Je veux laisser la chance au coureur. J'espère que dans un an, on pourra regarder tout cela et constater beaucoup d'autre progrès en plus de ce qui a déjà été fait.

**Mme Bertrand:** Dans vos recommandations, dans votre rapport, vous dites que vous voudriez que le ministère prenne les mesures suivantes:

- obtenir la révision de la Loi fédérale sur les prêts aux étudiants et adopter un règlement en ce qui concerne le recouvrement des prêts excédentaires;

On n'a pas parlé de revoir cette Loi fédérale sur les prêts aux étudiants.

Vous recommandez aussi de revoir l'entente avec les provinces. Je pense qu'il en est question dans vos recommandations, monsieur Rochon, ou il y a peut-être une réponse de M<sup>me</sup> Meloshe à cela.

Finalement, vous recommandez la mise en oeuvre des mécanismes de contrôle. Cela, on en a parlé.

Je voudrais revenir à la Loi fédérale sur les prêts aux étudiants.

**M. Rochon:** Madame Bertrand, est-ce que vous vous référez à une observation précise du vérificateur général?

**Mme Bertrand:** Oui.

**M. Rochon:** Laquelle, s'il vous plaît? Y a-t-il un numéro?

**Mme Bertrand:** Le paragraphe 2.185.

**M. Rochon:** Je pense que cela revient à ce dont on discutait tout à l'heure, quand M<sup>me</sup> Meloshe a expliqué ce qu'on faisait avec les provinces pour essayer d'uniformiser notre approche pour la perception des prêts en défaut et pour évaluer la capacité de payer des étudiants quand ils font une demande.

**Mme Bertrand:** Ce sont les provinces qui ont juridiction dans cela. Que dit cette loi fédérale? Pour ma part, je ne la connais pas. Je ne sais pas s'il serait bon qu'on l'examine.

**Ms Meloshe:** First of all, to speak to the provisions in the legislation with respect to the provinces, our legislation provides that the provinces will assess need, but it doesn't specify how they will do it. It provides that they will authorize loans. It provides that they will designate institutions for purposes of Canada student loans. In other words, the institutions to which students can go, and in cases where they are eligible for assistance, it is left to the provinces to define. It does not specify how or what criteria they will use. It's left to the provinces to monitor scholastic progress and ultimately to approve the award to the students.

Needless to say, over the years that has created some problems in terms of the way in which provinces were administering the program at the front end. It's resulted in inconsistencies across the country, inconsistencies both in terms of the way in which need is assessed and the way in which students are being held accountable in terms of timely academic progress.

*[Traduction]*

At the moment, we are more encouraged than we have been in similar situations in the past. I want to give the department a chance. I hope that in a year, we will be able to look at this whole matter and find a great deal more progress has been made.

**Mrs. Bertrand:** You say in the recommendations in your report that you would like the department to take the following steps:

- seek revision of the Canada Student Loans Act and provide regulations with respect to the recovery of loans in excess of need:

We have not talked about revising the Canada Students Loans Act.

You also recommend that the agreement with the provinces be reviewed. I believe this is mentioned in your recommendations, Mr. Rochon, or perhaps Ms Meloshe would have an answer to this question.

Finally, you recommend that control mechanisms be implemented. That we did talk about.

I would like to come back to the Canada Students Loans Act.

**Mr. Rochon:** Are you referring to a specific comment made by the Auditor General, Mrs. Bertrand?

**Mrs. Bertrand:** Yes.

**Mr. Rochon:** Which one is it, please? Do you have the number?

**Mrs. Bertrand:** It is paragraph 2.185.

**Mr. Rochon:** I think this goes back to what we were talking about earlier, when Ms Meloshe was explaining what we were doing with the provinces to try to standardize the collection of loans in default and to assess students' ability to pay, when they apply for a loan.

**Mrs. Bertrand:** This is a matter of provincial jurisdiction. What does the federal Act state? Personally, I am not familiar with it. I don't know whether it would be a good idea for us to have a look at it.

**Mme Meloshe:** D'abord, en ce qui concerne les provinces, la loi fédérale prévoit que c'est la responsabilité des provinces d'évaluer les besoins, mais la loi ne précise pas comment elles devraient le faire. La loi prévoit que les provinces autorisent les prêts. Elle prévoit que les provinces désignent les établissements que les étudiants peuvent fréquenter. C'est également la responsabilité des provinces de définir les conditions d'admissibilité à l'aide. La loi fédérale ne précise pas comment les provinces doivent le faire ni quels critères elles doivent appliquer. C'est la responsabilité des provinces de contrôler les progrès scolaires et d'approuver en fin de compte le prêt.

Il va sans dire qu'au fil des ans, ces dispositions ont entraîné certains problèmes quant à l'administration du programme. Par conséquent, d'une province à l'autre, il y a un manque d'uniformité dans la façon d'évaluer les besoins financiers et les résultats scolaires qu'on exige des étudiants.

[Text]

[Translation]

• 1030

In the last two years we have embarked on discussions with the provinces to look at ways to overhaul the front end, to establish clear policies that would be applied in a consistent way across the country with respect not only to the assessment of need, but to the monitoring of academic progress and the designation of institutions. We're quite advanced in those discussions.

In terms of administrative arrangements—to speak to the recommendation of the Auditor General on that score—we have developed with the provinces an accountability framework for the program that will specify the level of verification, audit and management reporting that would be required from provinces in the administration of the program. That is going before a federal-provincial meeting of officials next week to finalize the recommendations that will go to our minister and to provincial ministers in the fall.

As well, we have developed with the provinces a new methodology for need assessment, which would apply across the country, with the aim of simplifying and standardizing and providing consistent treatment for each student from province to province for purposes of the application of this program.

**M. Robert Lalonde (vérificateur général adjoint, Bureau du vérificateur général du Canada):** Je suis d'accord avec M<sup>me</sup> Meloshe sur ce qui vient d'être dit. Par contre, le problème que le vérificateur général avait identifié en 1990 et encore l'an passé, c'est que la loi, présentement, ne contient pas de mécanisme d'autorité pour permettre le recouvrement des montants versés de façon excédentaire. Je crois que ceci est à la base du problème.

Si la loi pouvait être modifiée de manière à permettre le recouvrement tel qu'il existe dans plusieurs autres lois provinciales ou fédérales, ceci permettrait de mettre en place des mécanismes et de renforcer les ententes fédérales-provinciales entre le Secrétariat d'État et les provinces pour l'administration des prêts aux étudiants.

**Mme Bertrand:** Est-ce que vous voyez là un conflit possible de juridictions?

**M. Desautels:** Nous ne croyons pas, madame Bertrand, qu'il y ait conflit de juridictions. Je vous réfère au paragraphe 2.180, qui décrit un peu ce que vient de dire M. Lalonde. C'est là-dessus qu'on s'appuyait pour recommander que certaines modifications soient faites à la loi pour prévoir ce genre d'ententes mutuelles entre les deux paliers de gouvernement. Ce n'est pas une question de juridiction. C'est plutôt un mécanisme administratif qui pourrait être prévu dans la loi. On pourrait imposer une certaine obligation dans la loi.

**Mme Bertrand:** Et le Québec pourrait servir d'exemple aux autres provinces.

**M. Desautels:** D'après ce qu'on a entendu ce matin, cela semble assez évident.

**Le président:** Monsieur Desautels, puis-je vous poser une question? Êtes-vous satisfait du plan d'action du Secrétariat d'État?

Depuis deux ans nous avons amorcé des discussions avec les provinces pour examiner les possibilités de modifier l'administration du programme au départ. Le but est de fixer des politiques claires qui seraient mises en oeuvre de la même façon partout au pays, non seulement en ce qui concerne l'évaluation des besoins, mais également le contrôle des progrès scolaires et la désignation d'établissements. Ces discussions sont assez bien avancées.

Pour ce qui est des arrangements administratifs—pour parler de la recommandation du vérificateur général à cet égard—nous avons mis au point avec les provinces un cadre de responsabilité pour le programme où est précisé le niveau de vérification et de rapport de gestion que doivent respecter les provinces dans l'administration du programme. Ces questions seront présentées lors d'une réunion fédérale-provinciale de fonctionnaires la semaine prochaine, où on mettra au point les recommandations qui seront présentées à notre ministre et aux ministres provinciaux à l'automne.

De plus, nous avons mis au point avec les provinces une nouvelle méthodologie d'évaluation des besoins, qui s'appliquerait partout au pays. L'objectif est de simplifier et d'uniformiser le système et de traiter tous les étudiants de toutes les provinces de façon semblable dans l'application du programme.

**Mr. Robert Lalonde (Assistant Auditor General, Office of the Auditor General of Canada):** I agree with what Ms Meloshe has just said. However, the problem identified by the Auditor General in 1990 and again last year was that, at the moment, the Act has no provision to allow for the recovery of loans paid in excess of need. I think this is the root of the problem.

If the Act could be amended to allow for such recovery, as is the case in a number of other provincial and federal acts, we could set up the appropriate mechanisms and strengthen federal-provincial agreements between the Secretary of State Department and the provinces on the administration of student loans.

**Mrs. Bertrand:** Do you see a possible conflict between federal and provincial jurisdictions?

**Mr. Desautels:** We don't think there is any conflict, Mrs. Bertrand. I would refer you to paragraph 2.180, which explains what Mr. Lalonde was just saying. This is our basis for recommending some changes to the Act to provide for this type of mutual agreement between the two levels of government. We are not talking about a jurisdictional question, but rather an administrative mechanism that could be set out in the Act. Some obligations could be imposed by the Act.

**Mrs. Bertrand:** And Quebec could be used as a model for the other provinces.

**Mr. Desautels:** That seems quite clear, from what we have heard this morning.

**The Chairman:** May I ask you a question, Mr. Desautels? Are you satisfied with the Secretary of State Department's action plan.



[Texte]

**M. Desautels:** Monsieur le président, pour être bien franc avec vous, c'est un plan d'action qui est assez récent, et nous n'avons pas eu la possibilité de l'analyser dans tous ses détails. Il y a là-dedans des dates qui semblent un peu tardives. On s'appuie sur des changements possibles qui pourraient être apportés à la loi et qui n'arriveront pas avant un certain temps. Cela me cause peut-être une certaine déception.

Par contre, je peux dire qu'il y a déjà un bon nombre de choses qui sont en marche. Je constate également, comme je l'ai dit tout à l'heure, une plus grande détermination que dans le passé à corriger ce genre de problème. Les échéances me semblent peut-être un peu lointaines. . .

**Le président:** Et difficiles. Dans vos remarques de ce matin, vous nous avez dit:

Notre Bureau prévoit faire un suivi, dès l'automne 1992, du chapitre 29, Aide à l'éducation, . . . et nous espérons constater une amélioration au Programme canadien de prêts aux étudiants.

M. Rochon et compagnie nous ont dit que le programme en place ne commencerait qu'en 1993-1994. Comment allez-vous évaluer quelque chose qui n'existe pas en 1992?

**M. Desautels:** Je me pose cette même question, monsieur le président. Je pense qu'il y a des choses qui doivent être faites maintenant.

• 1035

**Le président:** Oui, mais le programme commencera en 1993-1994.

**M. Desautels:** M. Rochon pourrait probablement clarifier ce point-là. Ma perception est qu'il y a des choses qui sont actuellement en marche. Par exemple, il y a des discussions avec les banques qui devraient faire avancer le dossier de mois en mois. Je pense qu'on pourrait, de façon légitime, voir à quel point c'est rendu dès l'automne 1992. Cela pourrait exiger un autre suivi plus tard, mais je pense qu'on pourrait constater ce qu'il y a de fait dès l'automne 1992.

J'ai du mal à croire que tout dépend d'une date magique de départ, soit le mois d'août 1993, mais M. Rochon pourrait peut-être nous expliquer.

**Le président:** Monsieur Rochon, il y a un programme d'information sur les campus étudiants, en particulier dans les universités, ainsi que dans la presse des communautés linguistiques en situation minoritaire qui a commencé en mars 1992. Combien coûte ce programme d'information sur le Programme de prêts aux étudiants? Pouvez-vous m'envoyer les coûts de ce programme d'information depuis février 1992?

**M. Rochon:** Vous demandez combien coûte le programme d'information sur les prêts aux étudiants?

**Le président:** À l'article 29.100, vous dites, au niveau de votre plan d'action:

Campagne d'information menée sur les campus en février et mars 1992 et annonces parues dans les principaux quotidiens et dans la presse des Communautés linguistiques en situation minoritaire en mars 1992.

**M. Rochon:** On comprend mieux. Merci.

[Traduction]

**Mr. Desautels:** To be quite frank, Mr. Chairman, the action plan is rather recent and we have not had an opportunity to analyse it in detail. Some of the dates seem rather late and are based on possible changes that could be made to the Act, and that could take some time. I find this rather disappointing.

However, I can say that there are a number of initiatives under way already. As I said earlier, I have also detected more determination than in the past to correct this type of problem. The target dates are rather far in the future. . .

**The Chairman:** And difficult to meet. You said in your opening remarks this morning:

In the fall of 1992, my Office will conduct a follow-up on Chapter 29, Education Support. . . And we hope to find a significant improvement in the Canada Student Loans Program.

Mr. Rochon and company told us this morning that the program will not be implemented until 1993-94. How can you assess something that will not exist in 1992?

**Mr. Desautels:** I have asked myself the same question, Mr. Chairman. I think there are some things that must be done now.

**The Chairman:** Yes, but the program will not begin until 1993-94.

**Mr. Desautels:** Mr. Rochon could probably clarify this point. My perception is that some things are under way at the moment. For example, there are discussions with the banks that should improve the situation from one month to the next. I think that as early as the fall of 1992, we could legitimately check to see how much progress has been made. Another follow-up may be required later on, but I think we could take a look at what has been done by the fall of 1992.

I have trouble believing that everything depends on a magic starting date—namely August 1993—but Mr. Rochon could perhaps give us some explanations.

**The Chairman:** Beginning in March, 1992, Mr. Rochon, there as an information program on campuses, particularly at universities, and in the minority language press. How much did this information program cost the Canada Student Loans Program? Could you send the information on the cost of this information program since February 1992?

**Mr. Rochon:** You are asking for the cost of the information program on student loans?

**The Chairman:** At item 29.100 of your action plan you say:

Ad campaign conducted on campuses in February-March 1992; ads ran in major dailies and minority language press in March 1992.

**Mr. Rochon:** Now I understand better. Thank you.

[Text]

**Ms Meloshe:** In total it has cost around \$100,000. Those were ads in all of the university newspapers and ads in the daily newspapers at year end.

**The Chairman:** Okay, in your department we're going ahead with a program, a new approach, without having evaluated it, and you don't know if it'll work or not. What's your fallback position?

I hear you this morning telling us that a lot of people are involved here, the provinces, the stakeholders, the banks and everything else, and we will try to get to them and tighten up our system. My worry is that you don't exactly know whether this will work or not, do you?

**M. Rochon:** Monsieur le président, après les nombreuses observations du vérificateur général au cours des ans, on sait que cela ne marche pas. Faire une évaluation de plus, avec les preuves qu'on nous a fournies année après année, serait sans doute un investissement moins que rentable.

Deuxièmement, on fait tout ce qu'on peut au niveau de l'administration, mais quand on arrivera au Parlement avec un projet de loi, ce sera l'agenda du Parlement et la vitesse du Parlement qui détermineront quand on aura un nouveau Programme de prêts aux étudiants. On ne peut pas aller plus vite que le législateur.

Par ailleurs, le vérificateur général sera le bienvenu s'il veut venir nous rendre visite à l'automne. Nous préférons le recevoir au printemps, mais ce n'est pas nous qui déterminons son programme. Ce qu'il va constater, c'est le progrès fait avec les banques au niveau des négociations, le progrès fait avec les provinces au niveau des normes qu'on est en train de revoir, ce qu'on aura fait au plan de l'informatique, où on sera rendus au niveau de l'ébauche de la nouvelle loi, etc. Il pourra faire rapport au Comité des comptes publics quant aux progrès qui auront été faits à ce moment-là.

**Le président:** Monsieur rochon, cela fait 15 ans qu'on attend. Votre plan ne commence pas avant l'année prochaine, 1993-1994.

**M. Rochon:** Excusez-moi, monsieur le président.

**Le président:** Pourquoi ne va-t-on pas plus vite?

**M. Rochon:** Voici ce que j'ai dit.

It is our hope that amendments to the Canada Student Loans Act may be tabled in Parliament in early 1993.

Il faut sortir de nos négociations avec les banques et avec les provinces avant de rédiger un projet de loi. Il y a des *partnerships*. M. Bellemare en parlait tout à l'heure. Il faut avoir les banques de notre côté et il faut que les provinces embarquent. Ce sont des négociations longues et ardues, parce que très techniques.

On considère que notre ministre pourra présenter un projet de loi au Parlement au début de 1993. Quand le projet de loi aura été adopté, s'il est adopté, il y aura un nouveau régime de prêts aux étudiants pour l'année 1993-1994.

**Le président:** Monsieur Rochon, vous êtes de Sturgeon Falls. Le ciel est pavé de bonnes intentions. J'ai l'impression que vous êtes en train de préparer le terrain pour nous dire que l'année prochaine. . .

[Translation]

**Mme Meloshe:** Le coût total était d'environ 100,000\$. Il s'agissait d'annonces dans tous les journaux des universités et d'annonces dans les quotidiens à la fin de l'année.

**Le président:** D'accord. Votre ministère va de l'avant avec un nouveau programme, une nouvelle approche, sans l'avoir évalué. Vous ne savez pas si oui ou non il va donner les résultats escomptés. Quelle est votre solution de rechange?

Ce matin vous nous dites que beaucoup de gens—les provinces, les intervenants, les banques et tout le reste—vont participer à vos efforts pour resserrer le système. Je m'inquiète parce que vous ne savez pas si oui ou non ce nouveau système va fonctionner. N'est-ce pas exact?

**Mr. Rochon:** Mr. Chairman, after many comments from the Auditor General over the years, we know that the current system is not working. Conducting another evaluation of the program, in light of the evidence that we have been given year after year, would hardly be a cost-effective investment.

Second, we are doing everything we can at the administrative level, but when it comes to a bill, the date upon which we will have a new Canada Student Loans Program will depend on Parliament's agenda and the speed at which it works. We cannot proceed more quickly than Parliament.

I would just add that the Auditor General would be most welcome if he would like to pay us a visit in the fall. We would prefer to see him in the spring, but it is not up to us to set his schedule. You will see what progress has been made in our negotiations with the banks, the progress made with the provinces in reviewing standards, the progress made in computer systems, and the progress made in drafting a new bill and so on. He will be able to report back to the Public Accounts Committee on the progress we have made by that time.

**The Chairman:** We have been waiting for 15 years, Mr. Rochon. Your plan does not begin until next year, 1993-94.

**Mr. Rochon:** I'm sorry, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Why aren't you moving faster?

**Mr. Rochon:** This is what I said.

Nous espérons que les modifications à la Loi fédérale sur les prêts aux étudiants pourront être déposées au début de 1993.

We have to complete our negotiations with the banks and the provinces before drafting a bill. There are certain partnerships here as Mr. Bellemare was saying earlier. We have to have the banks and the provinces on side. Because of the highly technical nature of these negotiations, they take a very long time and are very difficult.

We think our minister will be able to table a bill in Parliament in early 1993. Once the bill is passed, if it is passed, there will be a new Canada Student Loans Program in place for 1993-94.

**The Chairman:** You are from Sturgeon Falls, Mr. Rochon. The road to heaven is paved with good intentions. I think you are setting us up so that you can tell us that next year. . .



[Texte]

**Mme Bertrand:** L'enfer aussi.

**Le président:** Et l'enfer aussi.

**M. Rochon:** Vous dites que Sturgeon Falls est pavé de bonnes intentions?

**Le président:** Non, mais vous êtes en train de préparer la réponse de l'année prochaine. Vous nous direz: Eh bien, cela n'a pas marché parce qu'il y avait trop d'intervenants. En tout cas, je vous fais confiance.

**M. Rochon:** Monsieur Gauthier, je vous remercie pour votre acte de confiance. Ma réponse est: Le roi est mort, vive le roi; *watch me*. Je ne peux pas vous répondre autre chose.

• 1040

**Le président:** Mais vous allez faire tout en votre possible pour accélérer un peu les choses, n'est-ce pas? On niaise depuis 15 ans.

**Mr. Young:** Mr. Chairman, I think Mr. Saint-Julien has given us a benchmark this morning in his remarks on what's happening in Quebec. It seems to me that as far as the loan recovery program is concerned there shouldn't be any ifs or ands or buts about it. We have to try to reach the objective that Quebec has already achieved, and I know that's not the most important part of it.

We've spent a lot of time talking about how much money is owed, how much is in default, how much is being spent, but surely we owe it to the responsible students and their parents who pay their own way through this system, and we owe it to the taxpayers, to get this system under control. Quebec has demonstrated how it can be done. Now it's time for us to grab hold of this.

Mr. Chairman, when we prepare our report, and I share the concern in terms of when we're going to be able to see some progress, I don't think the Canadian taxpayer is going to accept at all that the Canada student loans program, with hundreds of millions of dollars involved and thousands of students, can be considered as a separate entity. I know this jurisdictional jazz goes on all the time. It's awful easy, and I'm not saying Mr. Rochon or Madam Meloshe or others can change this, but I don't think Canadians, when they hear what's going on in the educational system and the results of it, are going to say the federal government is putting hundreds of millions of dollars a year at risk in a Canada student loans program and that shouldn't be seen in the overall context of what's happening in post-secondary education in this country.

I realize there are all kinds of implications to that, but surely as we look at funding for the institutions... The Canada federation of students come out and say education is a right. Well, absolutely, and it should be an absolute right that every young person in this country should have access to post-secondary education, regardless of their means, so long as they can function in that milieu. But I think it's damn near time that we said, when you get rights you also have responsibilities. You have a responsibility to pay your debts. You also have a responsibility to educate yourself and to be able to function in this society that we're talking about, that should be competitive and global and all the rest of it.

[Traduction]

**Mrs. Bertrand:** The road to hell is paved with good intentions as well.

**The Chairman:** That's true.

**Mr. Rochon:** Are you saying that Sturgeon Falls is paved with good intentions?

**The Chairman:** No. But you are preparing the ground for the answer you will give us next year. You will say that things did not work out because there were too many people involved. In any case, I trust you.

**Mr. Rochon:** Thank you for the vote of confidence, Mr. Gauthier. My answer is: The king is dead, long live the king; *regardez-moi faire*. There is nothing else I can say.

**The Chairman:** But you are going to do everything in your power to speed things up a little, aren't you? We have been wasting time for 15 years.

**M. Young:** Monsieur le président, je pense que M. Saint-Julien nous a donné un point de repère ce matin dans ses remarques au sujet de ce qui se passe au Québec. À mon avis, on ne devrait accepter aucune objection en ce qui concerne le programme de recouvrement des prêts. Il faut essayer d'atteindre l'objectif que le Québec a déjà atteint, et je sais que ce n'est pas la partie la plus importante de la question.

Nous avons passé beaucoup de temps à parler des sommes dues, combien de prêts restent non remboursés, combien est dépensé, mais notre devoir à l'égard des étudiants et des parents responsables, et à l'égard de tous les contribuables, est de prendre en main le système. Le Québec nous a donné l'exemple. Le moment est venu de passer à l'action.

Monsieur le président, lorsque nous rédigerons notre rapport, et je partage votre inquiétude qu'il faudra attendre avant de voir des progrès, j'estime que les contribuables canadiennes ne vont pas accepter que le programme canadien de prêts aux étudiants, avec ses centaines de millions de dollars et ses milliers d'étudiants, peut être considéré comme une entité distincte. Je sais que ces questions de compétence sont soulevées tout le temps. Il est trop facile d'attribuer tous les problèmes au conflit des compétences. Je ne prétends pas que M. Rochon ou M<sup>me</sup> Meloshe ou d'autres peuvent changer cette situation. Cependant, lorsque les Canadiens sauront ce qui se passe dans le système d'enseignement, et les résultats qu'il produit, je pense qu'ils ne vont pas accepter le fait que le gouvernement dépense des centaines de millions de dollars chaque année pour le programme de prêts aux étudiants en prétendant que cela n'a rien à voir avec le contexte global de l'enseignement postsecondaire au pays.

Je sais que cette question comporte toutes sortes d'implications, mais lorsque nous examinons le financement des institutions... La Fédération canadienne des étudiants a dit que l'éducation, c'est un droit. Je suis tout à fait d'accord, et tous les jeunes du pays devraient avoir accès à l'enseignement postsecondaire, quels que soient leurs moyens, s'ils ont les aptitudes voulues. Mais je pense qu'il est grand temps de dire que les droits entraînent certaines responsabilités. Il faut rembourser ses dettes, il faut aussi que les jeunes poursuivent leurs études pour qu'ils puissent jouer leur rôle dans une société qui est censée être compétitive, internationale et tout le reste.

[Text]

I would hope, Mr. Chairman, that when this committee responds to the observations of the Auditor General with respect to some of the administrative problems, we recognize that this is a commitment that the Government of Canada has made and will continue to make to the overall quality of education in the country, and if we are expecting teachers, educators, institutions and students to perform and to produce results, we should set an example in how we administer this program.

I can't help but close with the thought again that we've repeatedly brought up in this committee: why is it that the government cannot get its act in place in terms of information systems? It's one horror story after the other, from department to department to department, and I don't know how the Auditor General or this committee or government agencies are going to cope just saying, look, we have to have systems. Every little corner store is aware of how they have to be able to take care of their business. They must have sophisticated systems. They have to be able to use current technology.

In addition to the student loans, how we administer them and how we collect them, how functional the program is with respect to delivering services to students who need them, we have to look at the electronic data systems, the technology that will allow us to do the kinds of things that have to be done in measuring the efficiency and the performance of the program.

Mr. Chairman, can we ask the Secretary of State and the Auditor General to make sure that they understand we're going to ask for an update, in a reasonable amount of time, to get a progress report on several of these very critical questions?

For example, what happens following the negotiations with the banks and with the provinces? What's the date for that? I realize the legislative agenda is beyond the control of the Secretary of State. Parliament will dictate that, but when do you expect to be finished talking to the banks and the provinces so that you will be beginning to put together whatever you require for legislative authority to do the things you want to do, so at least we can find out that you've gotten through that phase of the restructuring of this program?

**The Chairman:** For those who may be worried, the bells are ringing because of a time allocation motion on Bill C-73. The vote will be at 11.10 a.m., so we have time to finish our meeting.

Does anybody want to reply to Mr. Young's statement?

• 1045

**Mr. Rochon:** I would like to thank Mr. Young. The points of view expressed reach the points of view and the spirit with which we're undergoing this reform. In terms of negotiations with the bank, we'd love to be able to say today the negotiations are done. We made a proposal to them, we're waiting for their response today, and who knows maybe tomorrow we'll have a deal.

[Translation]

J'espère, monsieur le président, que lorsque le comité répondra aux remarques du vérificateur général au sujet de certains des problèmes administratifs, que nous reconnaissons que le programme représente un engagement que le gouvernement du Canada a fait par le passé et continuera à faire à l'avenir pour assurer la qualité du système d'enseignement au pays. Si nous nous attendons à ce que le personnel enseignant, les institutions et les étudiants obtiennent de bons résultats, il faudrait donner l'exemple avec une administration efficace du programme.

Je ne peux m'empêcher de terminer avec une remarque que nous avons souvent répétée au comité: pourquoi le gouvernement ne peut-il pas se brancher pour ce qui est des systèmes d'information? On n'entend que des histoires d'horreur de tous les ministères, et je ne sais pas comment le vérificateur général, le comité ou les organismes gouvernementaux peuvent se contenter de dire qu'il faut avoir des systèmes. Tous les dépanneurs savent s'occuper de leurs affaires. Ils doivent avoir des systèmes perfectionnés. Ils doivent pouvoir utiliser la technologie de pointe.

En plus de l'administration et de la perception des prêts aux étudiants, il faut déterminer dans quelle mesure le programme vient en aide aux étudiants qui en ont besoin. De plus, il faut que nous examinions les systèmes de données électroniques, et toute la technologie qui nous permettra d'évaluer l'efficacité du programme.

Monsieur le président, peut-on s'assurer que le secrétaire d'État et le vérificateur général comprennent bien que nous allons demander un bilan dans un délai raisonnable sur certaines de ces questions tellement fondamentales?

Par exemple, qu'est-ce qui se passe après les négociations avec les banques et les provinces? Quelle date est prévue pour la conclusion des négociations? Je comprends que l'échéancier du Parlement échappe au contrôle du secrétaire d'État. C'est le Parlement qui décidera de cela, mais quand pensez-vous avoir terminé les négociations avec les banques et les provinces afin que vous puissiez commencer à rédiger le projet de loi? De cette façon, on saura au moins quand vous aurez mis fin à cette étape du programme.

**Le président:** S'il y en a qui s'inquiètent, les cloches sonnent car il y a un vote sur une motion d'attribution d'une période de temps pour le projet de loi C-73. Le vote sera à 11h10, donc nous avons le temps de terminer notre réunion.

Quelqu'un aimerait-il répondre aux remarques de M. Young?

**M. Rochon:** Je tiens à remercier M. Young. Les points de vue qu'il a exprimés rejoignent l'esprit dans lequel nous entreprenons cette réforme. Pour ce qui est des négociations avec les banques, nous aimerions bien pouvoir vous dire aujourd'hui quand les négociations sont terminées. Nous leur avons fait une proposition, nous attendons leur réponse aujourd'hui, et, qui sait, peut-être que demain nous aurons conclu une entente.



[Texte]

**Mr. Young:** Mr. Rochon, just as a thought, if the banks don't want to play on this, because this has been a milk cow as you well know for the banks, have you thought about a rotating fund where there's money in and money out? We have a fund that's self-financing and there is an onus on people who borrow to pay back because it's going to make it possible for people who follow them to also get an education in Canada. I don't think the banks, with all due respect, should have you by the throat either in this matter. Have you looked at other options?

**Mr. Rochon:** Yes, but I'm again pleading, Mr. Young, we're into negotiations. We have a number of fall-back positions, and who knows, what you've just expressed may be one of them.

**Mr. Young:** What about the timing on when you think you'll be able to finish up with the banks and the provinces? If you're going to do this by 1993—

**Mr. Rochon:** I would hope tomorrow. To be realistic, at the end of the summer.

**Mr. Young:** I know it's not very good these days to have deadlines because they change quite often. But in this context are you saying that by October 15, let's say, if you don't have a deal, you have to go on with something if you're going to seek legislative authority to change the rules of the game in 1993?

**Mr. Rochon:** I presume that's also part of our negotiations, but the banks, being good corporate citizens, also realize the importance of this program and I hope we'll have a good bargain with them.

**Mr. Young:** And the provinces? Are you looking at it on a parallel track that both of them should wrap up at pretty much the same time? You hope?

**Mr. Rochon:** It's tentative, yes.

**Mr. Young:** Hope springs eternal in the Secretary of State's department.

**Mr. Rochon:** Yes, well, you've negotiated with the provinces before, sirs.

**Mr. Young:** Good, thank you.

**The Chairman:** I have a feeling, Mr. Rochon, we'll be seeing lots of you in the fall. You're going to be coming back.

**Mr. Rochon:** I enjoy the company, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I'm sure you do. You're going to be back to us with the translators' and interpreters' dossier in the fall. We hope you will be available to see us as early in October as possible on this dossier to make a report to the committee as to where we're at, and maybe we could pursue some of the questions that members still have to ask of the program to help you along in this search for an efficient and effective manner of administering the student loans program.

Avant d'ajourner la réunion, je voudrais demander aux députés de revenir mardi prochain. Comme vous le savez, une réunion du Conseil canadien des Comités des comptes publics se tiendra à Fredericton. Quelques-uns d'entre nous seront présents. Le Comité des comptes publics du Canada a piloté un programme d'enquête sur la privatisation des sociétés d'État. À cette réunion, on fera rapport de notre étude et de ses résultats. Avant qu'on parte pour

[Traduction]

**M. Young:** Si les banques ne veulent pas collaborer, monsieur Rochon, car comme vous savez le programme a été une vache à lait pour les banques, avez-vous envisagé la possibilité de créer un fonds renouvelable où les crédits entrent et sortent? Il s'agit d'un fonds autofinancé et les gens qui font des emprunts ont la responsabilité de les rembourser afin de permettre à ceux qui viennent après de poursuivre leurs études au niveau postsecondaire. À mon avis, les banques ne devraient pas pouvoir exercer des pressions indues sur vous non plus. Avez-vous examiné d'autres solutions?

**M. Rochon:** Oui, mais je répète, monsieur Young, que nous sommes en train de négocier avec les banques. Nous avons différentes solutions de rechange, et, qui sait, celle que vous venez de décrire en est peut-être une.

**M. Young:** Quand pensez-vous avoir conclu vos négociations avec les banques et avec les provinces? Si vous allez mettre le programme en place dès 1993. . .

**M. Rochon:** J'aimerais pouvoir les conclure demain. Pour être plus réaliste, ce sera à la fin de l'été.

**M. Young:** Je sais qu'il n'est pas très bien de nos jours d'avoir des dates limites, car elles changent assez souvent. Mais vous dites-vous que si vous n'avez pas d'entente avant le 15 octobre, mettons, il faudra procéder autrement si vous voulez présenter un projet de loi qui modifiera les règles du jeu en 1993?

**M. Rochon:** Je suppose que cela aussi fait partie de nos négociations. Mais les banques, en tant que bons citoyens, sont au courant de l'importance du programme, et j'espère que nous pourrions conclure une bonne entente avec elles.

**M. Young:** Et les provinces? Espérez-vous terminer les négociations avec les provinces à peu près en même temps?

**M. Rochon:** C'est possible, oui.

**M. Young:** On ne désespère jamais au Secrétariat d'État.

**M. Rochon:** Eh bien, oui, vous avez déjà négocié avec les provinces, messieurs.

**M. Young:** Très bien, merci.

**Le président:** J'ai l'impression, monsieur Rochon, qu'on va vous voir souvent à l'automne. Vous allez être de retour.

**M. Rochon:** Je me plais ici, monsieur le président.

**Le président:** Bien entendu. Vous allez revenir nous parler du dossier des traducteurs et des interprètes à l'automne. Nous espérons pouvoir vous revoir aussitôt que possible en octobre sur la question du programme de prêts aux étudiants pour nous faire le point sur ce dossier. À ce moment-là, nous pourrions peut-être examiner certaines des questions que les députés auront toujours à vous poser. Cela vous aidera peut-être à trouver une façon efficace et efficiente d'administrer le programme de prêts aux étudiants.

Before adjourning the meeting I would like to ask committee members to come to a meeting next Tuesday. As you know, there will be a meeting of the Canadian Council of Public Accounts Committees held in Fredericton which some of us will attend. The Public Accounts Committee of Canada has piloted a program investigating the privatization of crown corporations. We will be reporting on our study and its findings at the meeting. Before we leave for Fredericton, I

[Text]

Fredericton, je voudrais que le Comité prenne connaissance de ce questionnaire et des conclusions qu'on en tire.

I'd like to have some discussions as to our fall program. Our researchers are hard-working and very efficient and very effective.

**Mr. Young:** Absolutely.

**Le président:** M<sup>me</sup> Salvail et M. Domingue nous aident énormément. Pour qu'on puisse les tenir occupés cet été, il faut avoir un programme d'été. Je voudrais qu'on fasse un suivi des recommandations qu'on a faites au Parlement durant l'année pour voir si cela a été efficace dans la mise en oeuvre. Je voudrais aussi qu'on détermine quels ministères on va rencontrer à l'automne. On pourrait faire ce qu'on a fait l'an passé: écrire à ceux qui ne nous ont pas beaucoup intéressés jusqu'à maintenant pour savoir s'ils font quelque chose d'excellent dans le domaine de l'imputabilité publique.

Donc, nous discuterons mardi de ces trois sujets: la réunion de Fredericton, l'imputabilité des ministères qui n'ont pas été convoqués et le suivi des recommandations qu'on a faites, plus l'échange qui se fera avec les Comptes publics de Londres. Les Anglais, comme vous le savez, nous ont invités à leur rendre visite à l'automne pour voir comment ils font les choses en Angleterre. J'ai l'impression qu'il y a des députés qui s'intéressent à cela et qu'on voudra discuter du programme d'étude qui nous sera nécessaire pour aller rendre visite à nos amis anglais à l'automne.

Having said that, is there anybody who wants to add or say anything before I close this meeting? If everybody's happy about it then I think we will just adjourn. Thank you very much, Mr. Rochon, Madam Meloshe, Mr. Legros, you were very silent, Mr. Lalonde and Mr. Desautels. Thank you very much for this morning's testimony.

The meeting is adjourned.

[Translation]

would like committee members to look at the questionnaire and the conclusions we draw from it.

J'aimerais aussi que nous discussions de nos travaux pour l'automne. Nos attachés de recherche travaillent très dur et sont très efficaces.

**M. Young:** Absolument.

**The Chairman:** Ms Salvail and Mr. Domingue help us tremendously. We need a summer program in order to keep them busy over the summer. I would like us to follow up on the recommendations we have made to Parliament over the year to see whether they have been implemented effectively. I would also like us to decide which departments we want to see in the fall. We could perhaps do what we did last year: write to those which have not interested us much to date, to find out if they are doing something excellent in the area of public accountability.

So next Tuesday we will discuss these three topics: the meeting in Fredericton, the accountability of departments that we have not asked to appear before us and the follow up on our recommendations. We will also talk about the exchange with the Public Accounts Committee in London. As you know, the English have invited us to visit them in the fall to see how they do things in their country. I think some members are interested in this idea and would like to talk about the things we should study before visiting our friends in England in the fall.

Cela dit, quelqu'un aimerait-il ajouter quelque chose avant que je ne lève la séance? Si tout le monde est satisfait, je pense que nous allons lever la séance. Merci beaucoup, monsieur Rochon, madame Meloshe, monsieur Legros—vous avez été très silencieux—monsieur Lalonde et monsieur Desautels. Je vous remercie de vos témoignages ce matin.

La séance est levée.

















**MAIL  POSTE**

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

**Lettermail**

**Poste-lettre**

**K1A 0S9  
Ottawa**

*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

**WITNESSES**

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Denis Desautels, f.c.a., Auditor General;  
Ron Thompson, Assistant Auditor General;  
Jeff Greenberg, Director, Audit Operations Branch;

Robert Lalonde, Assistant Auditor General.

*From the Secretary of State:*

Marc Rochon, Under Secretary of State;  
Mary Meloshe, Director General, Student Assistance.

**TÉMOINS**

*Du Bureau du vérificateur général du Canada:*

Denis Desautels, f.c.a., vérificateur général;  
Ron Thompson, vérificateur général adjoint;  
Jeff Greenberg, directeur, Direction générale des opérations  
de vérification;

Robert Lalonde, vérificateur général adjoint.

*Du Secrétariat d'État:*

Marc Rochon, sous-secrétaire d'État;  
Mary Meloshe, directrice générale, Aide aux étudiants.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 33

Tuesday, September 15, 1992  
Thursday, September 17, 1992

Chairperson: Jean-Robert Gauthier

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 33

Le mardi 15 septembre 1992  
Le jeudi 17 septembre 1992

Président: Jean-Robert Gauthier

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

### RESPECTING:

1. Pursuant to Standing Order 108(3)(e), consideration of Chapter 8 (Debt Management and Employee Pensions) in the 1991 Auditor General's Report
2. Pursuant to Standing Order 108(3)(e), consideration of Chapter 3 of the 1983 Auditor General's Report — Program Evaluation

### INCLUDING:

The Eighth Report to the House

The Ninth Report to the House

### CONCERNANT:

1. En vertu de l'alinéa 108(3)e) du Règlement, étude du chapitre 8 (La gestion de la dette et les pensions des employés) du Rapport du vérificateur général pour 1991
2. En vertu de l'alinéa 108(3)e) du Règlement, étude du chapitre 3 du Rapport du vérificateur général pour 1983 — L'évaluation de programmes

### Y COMPRIS:

Le huitième rapport à la Chambre

Le neuvième rapport à la Chambre

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature,  
1991-1992

## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairperson:* Jean-Robert Gauthier

### Members

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Alan Redway  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

Clairette Bourque

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Président:* Jean-Robert Gauthier

### Membres

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Alan Redway  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

*La greffière du Comité*

Clairette Bourque



**REPORT TO THE HOUSE**

Wednesday, September 16, 1992

The Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its

**EIGHTH REPORT**

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), your Committee examined paragraphs 3.131 to 3.139 of Chapter 3 of the Auditor General's Report for 1991 — Department of National Health and Welfare — Canada Assistance Plan — 1989, Chapter 15.

It is generally agreed that parliamentarians and Canadians have the right to require the federal government to publish, at such time as prescribed by law, information on the expenditures, objectives, effectiveness and efficiency of government programs. This information, which shall be concise as well as exhaustive, must be published regularly, at the appropriate time, and in accordance with the laws of Parliament.

It is up to Parliament to make decisions on behalf of all Canadians. For instance, it is incumbent on Parliament to pass and amend legislation, to vote on appropriations, to decide how they should be spent and to set certain limits on funding for various programs. Under this system, accountability and the obligation to inform Parliament are fundamental.

**Background**

In his annual report for 1991, as in his report for 1989, the Auditor General pointed out that the Department of National Health and Welfare had fallen short in meeting its obligations. The Department had failed to provide Parliament with several annual reports on the Canada Assistance Plan (CAP). Furthermore, because of the lack of information on program evaluation in the Estimates, Members of Parliament and interested parties were unable to obtain data on CAP results, for instance.

The lack of information on CAP is not a new development. In fact, it has been going on for some time. In 1978, the Breaux report, *Fiscal federalism in Canada*, recommended improving the statistical and financial information available on CAP. In 1985, the Study Team Report to the Task Force on Program Review (the Nielsen Task Force) mentioned a number of shortcomings with respect to the collection of CAP data. More recently, in 1987, the National Welfare Council recommended that statistical information be published on a more regular basis.

**CAP annual reports**

CAP annual reports for fiscal years 1986-87, 1987-88 and 1988-89 were published simultaneously as one document in June 1991. The annual reports for 1989-90, 1990-91 and now 1991-92 have yet to be released and will probably take several months.

**RAPPORT À LA CHAMBRE**

Le mercredi 16 septembre 1992

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

**HUITIÈME RAPPORT**

En vertu de l'alinéa 108(3)e) du Règlement, le Comité a examiné les paragraphes 3.131 à 3.139 du chapitre 3 du Rapport du vérificateur général pour 1991 — Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social — Le Régime d'assistance publique du Canada — 1989, chapitre 15.

Tous s'entendent sur le fait que les parlementaires et les Canadiens sont en droit d'exiger du gouvernement fédéral qu'il publie, au moment prescrit par la loi, des renseignements concernant les dépenses, les objectifs, l'efficacité et l'efficience des divers programmes gouvernementaux. Cette information, tout en étant à la fois succincte et exhaustive, doit être publiée en temps opportun, régulièrement et selon les lois adoptées par le Parlement.

C'est au Parlement qu'il revient de prendre des décisions au nom de tous les Canadiens. Ainsi, le Parlement a l'obligation d'adopter et de modifier les lois, de voter les crédits, de décider de leur utilisation et enfin, d'imposer des limites aux fonds consacrés aux différents programmes. L'obligation de rendre compte et d'informer le Parlement s'avère donc fondamentale dans un tel régime.

**Mise en situation**

Dans son rapport annuel de 1991, tout comme dans celui de 1989, le Vérificateur général notait que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social ne s'acquittait pas pleinement de ses responsabilités. En effet, le ministère a omis de fournir au Parlement plusieurs rapports annuels concernant le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC). De plus, le manque d'information en matière d'évaluation de programmes dans le Budget des dépenses n'a pas permis aux députés ni aux parties intéressées de connaître les résultats du RAPC, par exemple.

Ce manque d'information concernant le RAPC n'est pas nouveau. Il persiste depuis plusieurs années déjà. En 1978, le rapport Breaux (intitulé «Le fédéralisme fiscal au Canada») recommandait la présentation de meilleurs renseignements statistiques et financiers concernant le RAPC. En 1985, le rapport du groupe d'étude au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (groupe de travail Nielsen) signalait des lacunes sur le plan de la collecte des données relatives au RAPC. Plus récemment, en 1987, le Conseil national du Bien-être social recommandait la publication plus régulière de données statistiques.

**Rapports annuels du RAPC**

Les rapports annuels du RAPC, pour les exercices financiers 1986-1987, 1987-1988 et 1988-1989, ont été publiés simultanément en un seul volume en juin 1991. À l'heure actuelle, les rapports 1989-1990, 1990-1991 et maintenant 1991-1992 ne sont pas encore publiés et ne le seront vraisemblablement pas avant plusieurs mois.

After discussing the problem with senior officials from Health and Welfare Canada invited to appear before your Committee, members were puzzled about the current practice of not publishing information on CAP within a reasonable timeframe. The federal government spends \$6 billion on CAP without reporting to Parliament. This means the government is violating the *Canada Assistance Plan*, which is an Act of Parliament. Since these are statutory expenditures which Parliament does not have to approve, it is your Committee's opinion that this is one more reason why the Department should follow the letter of the law by publishing on time its annual report on CAP, so that parliamentarians and Canadians be well informed.

Considering its broad financial responsibility and the size of this assistance program designed for Canadians who are most in need, the Public Accounts Committee considers that CAP management should improve its reporting on the billions of dollars for which it is responsible.

The time has come to correct a situation that has gone on far too long already. The delays in publishing CAP annual reports are not an isolated incident. Annual reports on major programs such as Old Age Security, the Canada Pension Plan and family allowances are all late. Your Committee wonders whether Health and Welfare Canada has demonstrated the will to produce its statutory reports on time by putting in place the appropriate mechanisms.

The Public Accounts Committee therefore recommends:

that the Department of National Health and Welfare table its annual report on time, as required under section 18 of the *Canada Assistance Plan*. If the Department is unable to table a complete report, it should provide an interim report, pending final compilation of information provided by the provinces.

Your Committee realizes that the Department is, to a certain extent, dependent on the provinces and that it is not easy to reconcile statistical information based on definitions that vary. After the federal government has given the provinces \$20 million to help them update their equipment and simplify data collection, the Committee wondered whether Canadians have gotten their money's worth. In fact, it is your Committee's opinion that the Department is being somewhat lax by not requiring the provinces to submit their information on time.

Your Committee therefore recommends:

that, if the situation does not improve significantly within the next year, the Department of National Health and Welfare should seriously consider imposing monetary sanctions on provinces whose timeframes are unacceptable and which persist in late reporting of the information required to prepare the CAP annual report. Those sanctions could be effected by holding back transfer payments provided for under the CAP.

Après avoir discuté du problème avec les hauts fonctionnaires de Santé et Bien-être social Canada invités à témoigner devant le Comité, les membres s'interrogent sur la pratique actuelle de ne pas publier l'information sur le RAPC dans un délai raisonnable. Le gouvernement fédéral débourse donc 6 milliards de dollars dans le cadre du RAPC sans faire rapport au Parlement. Le gouvernement contrevient ainsi au *Régime d'assistance publique du Canada*, loi adoptée par le Parlement. D'autre part, ce sont là des dépenses statutaires pour lesquelles le Parlement n'a pas à voter de crédits. Le Comité est d'avis que cela constitue une raison de plus pour que le ministère applique la loi à la lettre en publiant à temps son rapport annuel sur le RAPC, dans le but de bien informer les parlementaires et les Canadiens.

Avec un univers financier aussi vaste et un tel programme d'aide aux Canadiens les plus démunis, le Comité des comptes publics considère que la Direction du RAPC devrait mieux rendre compte des milliards de dollars dont elle a la responsabilité.

Le temps est venu de corriger cette situation qui perdure depuis déjà trop longtemps. Les retards concernant le rapport annuel sur le RAPC ne constituent pas un cas isolé. Des rapports annuels importants comme ceux sur la sécurité de la vieillesse, sur le Régime de pensions du Canada et sur les allocations familiales sont tous en retard. Le Comité se demande si Santé et Bien-être social Canada a exprimé la volonté de produire à temps ses rapports statutaires en mettant en place les mécanismes appropriés.

Le Comité des comptes publics recommande donc:

que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social présente son rapport annuel à temps, tel qu'exigé à l'article 18 du *Régime d'assistance publique du Canada*. Si le ministère ne peut présenter un rapport complet, il devrait présenter un rapport intérimaire, en attendant la compilation finale des renseignements fournis par les provinces.

Le Comité reconnaît que le ministère est, en quelque sorte, à la merci des provinces et qu'il n'est pas simple de concilier des données statistiques basées sur des définitions différentes. Après le versement de 20 millions de dollars par le gouvernement fédéral aux provinces pour les aider à acquérir du matériel informatique dans le but de faciliter la cueillette de l'information, le Comité se demande si les Canadiens en ont eu pour leur argent. En fait, le Comité est d'avis que le ministère agit avec un peu de mollesse en n'exigeant pas des provinces la présentation des renseignements à temps.

Le Comité recommande donc:

que si la situation ne s'améliore pas de façon significative au cours de la prochaine année, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social examine sérieusement la possibilité d'imposer des sanctions pécuniaires aux provinces qui imposent des délais inacceptables et s'obstinent à ne pas fournir à temps les renseignements nécessaires à la préparation du rapport annuel sur le RAPC. Ces sanctions pourraient, par exemple, prendre la forme de retenue des paiements de transfert dans le cadre du RAPC.



**Estimates Part III**

The Public Accounts Committee believes that the Department's Estimates Part III is incomplete. Although the relevance of the information reported is an important consideration, your Committee is of the opinion that the quality of CAP-related information should be improved.

The Estimates for 1992-93 do not mention the impact of the current economic recession on the number of welfare recipients in Canada in future years. Nor do the Estimates indicate the effects of the *Government Expenditures Restraint Plan Act* on CAP (Bill C-69, which received royal assent in February 1991).

The Department should also be more specific in its analysis of CAP financial requirements. It should avoid the use of vague statements and should include an analysis of past and future trends, for instance. The Department should also provide in the Estimates better disclosure of key findings of program evaluations, including CAP.

Your Committee therefore recommends:

that the Department of National Health and Welfare improve the reporting of CAP information in the Estimates, so that parliamentarians and all Canadians be well informed.

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the Government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant *Minutes of Proceedings and Evidence* (Issues No. 28 and No. 33 which includes this Report) is tabled.

Respectfully submitted,

*Le président,*

JEAN-ROBERT GAUTHIER,

*Chairman.*

**Partie III du Budget des dépenses**

Le Comité des comptes publics pense que la Partie III du Budget des dépenses du ministère est incomplète. On reconnaît toutefois qu'il faut bien mesurer la pertinence des renseignements qu'on y fournit. Cependant, le Comité est d'avis que la qualité de l'information relative au RAPC doit être améliorée.

Ainsi, les prévisions budgétaires pour 1992-1993 ne mentionnent pas l'impact de la récession économique actuelle sur le nombre d'assistés sociaux au Canada au cours des années à venir. Les prévisions budgétaires ne signalent pas non plus les effets de la *Loi sur la compression des dépenses publiques* sur le RAPC (projet de loi C-69 qui a reçu la sanction royale en février 1991).

Le ministère devrait aussi être plus explicite dans son analyse des besoins financiers du RAPC. Ainsi, il devrait éviter l'utilisation d'énoncés vagues et fournir, par exemple, une analyse des tendances passées et à venir. Le ministère devrait aussi s'assurer que les principales conclusions des évaluations de programmes, comme le RAPC, soient mieux divulguées dans le Budget des dépenses.

Le Comité recommande donc:

que, dans le Budget des dépenses, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social améliore la qualité de l'information concernant le RAPC et ce, dans le but de bien informer les parlementaires et tous les Canadiens.

En vertu de l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse globable à ce rapport.

Un exemplaire des *Procès-verbaux et témoignages* pertinents (*fascicules n° 28 et n° 33 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Wednesday, September 16, 1992

The Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its

### NINTH REPORT

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), your Committee examined paragraphs 2.67 and 2.68 of the Report of the Auditor General for 1991 concerning the letters of comfort on income tax issued by the Department of Finance.

The Department of Finance decides from time to time to amend the *Income Tax Act* pursuant to explanations requested by taxpayers. The latter, seeking a technical interpretation of tax matters in unusual circumstances for which no provision is made in the Act, wish to ensure that their interpretation of the Act is clearly consistent with Parliament's intention. In response to their requests, these taxpayers receive a letter of comfort informing them that the Department will recommend amendments to the *Income Tax Act*.

In 1990, the Department issued 20 comfort letters to taxpayers or their representatives. By confirming the application of certain future legislative provisions, these letters facilitate interpretation of the *Income Tax Act*. It has not been the practice of the Department of Finance to make a public announcement when it sends a letter of comfort to a taxpayer.

According to the Auditor General, this practice enables some taxpayers to manage their business affairs with greater certainty, but places those who are unable to examine the letters of comfort at a disadvantage. Some taxpayers are thus placed in a privileged position since the information contained in those letters is not forwarded to other taxpayers in similar situations. According to the Auditor General, many of the latter would adjust their tax planning if they knew the content of those letters. The Auditor General goes even further to say that this practice constitutes a breach of one of the Department of National Revenue's commitments in its Declaration of Taxpayer Rights, according to which the government must make every reasonable effort to transmit tax information to taxpayers. When the Committee examined this question, the Auditor General's representative expressed the hope that the government would ensure all taxpayers have access to complete and accurate information concerning the *Income Tax Act*. According to him, the Department of Finance should "amend its practice and... at the time it issues a letter of comfort, it will advise the public of its intention to recommend amendments to the *Income Tax Act*" (*Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue No. 23, p. 6).

Furthermore, the Department of Finance claims that the letters of comfort merely confirm Parliament's well-known intention to amend the Act in response to a particular situation. They thus enable taxpayers to avoid being trapped

Le mercredi 16 septembre 1992

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

### NEUVIÈME RAPPORT

En vertu de l'alinéa 108(3)e) du Règlement, le Comité a examiné les paragraphes 2.67 et 2.68 du Rapport du vérificateur général pour 1991 portant sur les lettres d'intention en matière d'impôt sur le revenu émises par le ministère des Finances.

Il arrive que le ministère des Finances décide de modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* suite à des éclaircissements demandés par des contribuables. Ceux-ci, à la recherche d'une interprétation technique découlant de circonstances inhabituelles non prévues par la loi, veulent s'assurer que leur interprétation de la loi reflète bien les intentions du Parlement. En réponse à leur demande, ces contribuables reçoivent une lettre d'intention les informant que le ministère recommandera des modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

En 1990, le ministère a émis 20 lettres d'intention à des contribuables ou à leur représentant. Ces lettres, en confirmant l'application de certaines dispositions législatives à venir, facilitent l'interprétation de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Cependant, en vertu de la pratique actuelle, le ministère des Finances ne publie aucun avis lorsqu'il envoie une lettre d'intention à un contribuable.

Selon le Vérificateur général, cette pratique permet à certains contribuables de gérer leurs affaires avec plus de certitude mais désavantage tous ceux qui ne peuvent pas prendre connaissance des lettres d'intention. En effet, certains contribuables deviennent ainsi privilégiés puisque l'information contenue dans ces lettres n'est pas transmise aux autres contribuables qui pourraient se trouver dans une situation semblable. Au dire du Vérificateur général, un bon nombre d'entre eux ajusteraient leur planification fiscale s'ils connaissaient le contenu de ces lettres. Le Vérificateur général va plus loin en affirmant que cette pratique constitue une dérogation à l'un des engagements de la Déclaration des droits du contribuable du ministère du Revenu national, selon laquelle le gouvernement doit faire tous les efforts raisonnables pour transmettre l'information fiscale aux contribuables. Lorsque le Comité s'est penché sur cette question, le représentant du Vérificateur général a souhaité que le gouvernement s'assure de l'accessibilité de tous les contribuables à des renseignements exacts et complets concernant la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Selon lui, le ministère des Finances devrait s'engager «à modifier ses pratiques et à diffuser, au moment d'envoyer une lettre d'intention, un avis pour informer le public de son intention de recommander des modifications de la *Loi de l'impôt sur le revenu*» (*Procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 23, p. 6).

D'autre part, le ministère des Finances prétend que les lettres d'intention ne font que confirmer l'intention bien connue du législateur de modifier la loi, suite à une situation particulière; elles permettent ainsi aux contribuables de ne



by an improper literal interpretation of the existing Act. The Senior Assistant Deputy Minister contended before the Committee that it was not the overall policy that was in question, but rather the Act's application to specific situations. In his view, the letters of comfort "deal with very narrow technical interpretations of the law in the context of a specific fact situation" (*Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue No. 23, p. 17). Lastly, the Department of Finance also believes that the letters of comfort are so specific and technical that it is highly unlikely any other taxpayer could use the information they contain.

To help clarify the entire question, the Committee invited a number of accounting firms to express their views. The firms Peat Marwick Thorne and Ernst & Young appeared before the Committee, and the firm Samson Bélair Deloitte & Touche submitted a brief in which it stated, "If the purpose of such amendments is to change the Act to do away with certain irregularities or consequences that the legislator may not have foreseen initially, then all taxpayers should be informed." The representative of Peat Marwick Thorne, for his part, said he was convinced that "these comfort letters rarely, if ever, grant any advantage to the taxpayer receiving them" (*Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue No. 30, p. 5). Consequently, he saw little need to make them public immediately on their issuance. In any case, as he emphasized further on, "Rarely are other taxpayers as interested in a Department of Finance comfort letter, because the facts they deal with are typically so technical and so narrow that they often only affect one company" (*Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue No. 30, p. 8). Lastly, the accountants believe that the letters of comfort are necessary since certain major business transactions would otherwise not be conducted for lack of certainty. Without these letters, taxpayers would be obliged to request remission orders or retroactive tax relief. These consultations also show that the accountants agree with the Auditor General's view that all taxpayers should be treated equally and notified of Parliament's intention to amend the Act.

It is the Committee's view that economic decisions that have tax effects are necessarily influenced when certain taxpayers are in exclusive possession of information. Furthermore, in any business, tax information is a key factor in every major decision and is supremely useful if it is also exclusive. Since information plays a fundamental role in the competitiveness of businesses, it is essential that the government ensure that this information is made public in an equitable manner.

The Committee is of the view that, by virtue of the principle of fairness, these letters of comfort should be made public in order to assist all taxpayers in better managing their affairs. However, it recognizes the existence of three

pas se faire piéger par une interprétation littérale impropre de la loi existante. Le sous-ministre adjoint principal a soutenu devant le Comité que ce n'était pas la politique générale qui était en cause mais plutôt l'application de la loi dans une situation particulière. D'après lui, les lettres d'intention «permettent d'interpréter d'une façon très technique et très étroite les dispositions légales dans le contexte d'une situation spécifique» (*Procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 23, p. 17). Enfin, toujours selon le ministère des Finances, les lettres d'intention sont tellement spécifiques et techniques qu'il serait bien improbable qu'un autre contribuable puisse utiliser l'information qu'elles contiennent.

Dans le but de faire toute la lumière sur la question, le Comité a invité des firmes comptables à faire connaître leurs points de vue. C'est ainsi que les firmes Peat Marwick Thorne et Ernst & Young ont comparu devant le Comité, tandis que la firme Samson Bélair Deloitte & Touche a soumis un mémoire dans lequel on peut lire ceci : «Si le but d'une telle modification est d'amender la Loi pour éliminer certaines irrégularités ou certains effets qui n'avaient pas été visés par le législateur au départ, tous les contribuables devraient en être avisés.» Pour sa part, le représentant de Peat Marwick Thorne s'est dit persuadé que «les lettres d'intention donnent rarement—sinon jamais—un avantage pécuniaire par rapport aux contribuables qui les reçoivent» (*Procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 30, p. 5). Par conséquent, il ne voit pas vraiment la nécessité de les publier immédiatement après leur délivrance. De toute façon, comme il le soulignait plus tard, les «autres contribuables s'intéressent rarement autant à une lettre d'intention du ministère des Finances, parce que le sujet de cette lettre est si technique et si limité qu'il ne concerne souvent qu'une seule entreprise» (*Procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 30, p. 8). Enfin, les comptables croient que les lettres d'intention sont nécessaires, sinon certaines transactions commerciales importantes n'auraient pas lieu, faute de certitude. Sans ces lettres, les contribuables seraient obligés de demander à une date ultérieure des remises de droits ou un allègement fiscal rétroactif. Il ressort également de ces consultations que les comptables sont d'accord avec le point de vue du Vérificateur général, c'est-à-dire que tous les contribuables devraient être traités sur un pied d'égalité et avisés de l'intention du législateur de modifier la loi.

Le Comité est d'avis que les décisions à caractère économique ayant une incidence fiscale sont nécessairement influencées lorsque certains contribuables disposent d'une information en exclusivité. De plus, dans une entreprise, l'information de nature fiscale constitue un élément clé de toute décision importante et d'une utilité inégale si, en plus, elle est exclusive. Comme l'information joue un rôle primordial dans la compétitivité des entreprises, il est essentiel que le gouvernement veille à ce que cette information soit rendue publique de façon équitable.

Le Comité est d'avis que, en vertu du principe d'équité, ces lettres d'intention doivent être rendues publiques, afin d'aider tous les contribuables à mieux gérer leurs affaires. Il reconnaît toutefois l'existence de trois problèmes associés à

problems associated with the publication of such letters. The Committee admits that there is some danger in publishing, on a broad scale, information based solely on the Department's interpretation, but which does not yet have force of law. Furthermore, publication of these letters could prove costly. Considerable human resources would thus have to be allocated in order to respond to taxpayers' requests. Lastly, the Committee believes that increasing the frequency and distribution of letters of comfort could reduce their number, something that goes against the opinions of the accounting firms. The representative of Peat Marwick Thorne stated that it "would be regrettable if any mandatory form of publication caused the Department of Finance to curtail the activity. . . . I can see many officials concluding that we cannot proceed; we simply will not be able to issue the comfort letter at this point in time" (*Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue No. 30, p. 19). The Committee would find this situation regrettable because it is of the view that these letters are undeniably useful in certain cases.

The Department of Finance proposes to publish a set of technical amendments associated with the letters of comfort once a year, but the Committee believes that this would still provide a certain benefit to the recipients of those letters.

The Committee therefore recommends:

- A) that the Department of Finance publish copies of the letters of comfort sent to taxpayers in the *Canada Gazette* every three months (taking care to protect the identity of their recipients);
- B) that, for each letter of comfort, the Department append a brief technical paper explaining the context and objectives of the amendments which it intends to make to the *Income Tax Act*.

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the Government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant *Minutes of Proceedings and Evidence* (Issues Nos. 23, 30 and 33 which includes this Report) is tabled.

Respectfully submitted,

*Le président,*

JEAN-ROBERT GAUTHIER,

*Chairman.*

la publication de telles lettres. Ainsi, le Comité admet qu'il existe un danger de publier à grande échelle des informations fondées uniquement sur l'interprétation du ministère, mais qui n'ont pas encore force de loi. De plus, la publication de ces lettres pourrait s'avérer onéreuse. Ainsi, il faudrait allouer des ressources humaines importantes pour répondre aux demandes des contribuables. Finalement, le Comité pense qu'accroître la fréquence et la diffusion des lettres d'intention pourrait réduire leur nombre, ce qui va à l'encontre de l'opinion des firmes comptables. Le représentant de Peat Marwick Thorne a affirmé qu'il «serait très regrettable de forcer le ministère des Finances à limiter ce type d'activités à cause d'un système de publication obligatoire. . . . Beaucoup de fonctionnaires risquent d'hésiter, de refuser d'émettre des lettres d'intention dans de telles conditions» (*Procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 30, p. 19). Le Comité trouverait cette situation regrettable, car il est d'avis que ces lettres ont une utilité incontestable dans certains cas.

Le ministère des Finances a proposé de publier une fois par année un ensemble de modifications à caractère technique liées aux lettres d'intention, mais le Comité pense qu'il existerait encore là un certain avantage pour les destinataires de ces lettres.

Par conséquent, le Comité recommande :

- A) que le ministère des Finances publie dans la *Gazette du Canada*, à tous les trois mois, une copie des lettres d'intention envoyées aux contribuables (en prenant soin d'éliminer l'identité des destinataires);
- B) que, pour chaque lettre d'intention, le ministère annexe un court document technique expliquant le contexte et les objectifs des modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu* qu'il compte apporter.

En vertu de l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse globale à ce rapport.

Un exemplaire des *Procès-verbaux et témoignages* pertinents (*fascicules n°s 23, 30 et 33 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, SEPTEMBER 15, 1992  
(47)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met *in camera* at 9:16 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chairman, Jean-Robert Gauthier, presiding.

*Members of the Committee present:* Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Guy Saint-Julien, Douglas Young.

*Acting Member present:* Scott Thorkelson for Bill Kempling.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Richard Domingue and Michelle Salvail, Research Officers. *From the Office of the Auditor General of Canada:* Denis Desautels, f.c.a., Auditor General; Mark Hill, Principal, Parliamentary Liaison.

The Committee discussed future business.

The Auditor General and Mark Hill having left the meeting, the Committee proceeded to the consideration of the draft of the Eight Report.

It was agreed,—That the draft Report, as amended, be concurred in.

It was agreed,—That the Chairman present the said Report to the House.

It was agreed,—That, pursuant to Standing Order 109, the Committee request that the Government table a comprehensive response to this Report.

The Committee considered the draft of the Ninth Report.

It was agreed,—That the draft Report be concurred in.

It was agreed,—That the Chairman present the said Report to the House.

It was agreed,—That, pursuant to Standing Order 109, the Committee request that the Government table a comprehensive response to this Report.

At 9:51 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, SEPTEMBER 17, 1992  
(48)

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:33 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chairman, Jean-Robert Gauthier, presiding.

*Members of the Committee present:* Eugène Bellemare, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Alan Redway, Guy Saint-Julien, Douglas Young.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Richard Domingue and Michelle Salvail, Research Officers.

*Witnesses: From the Office of the Comptroller General of Canada:* J.A. Macdonald, Comptroller General. *From the Office of the Auditor General of Canada:* Denis Desautels, f.c.a., Auditor General.

## PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 15 SEPTEMBRE 1992  
(47)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à huis clos à 9 h 16, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Jean-Robert Gauthier (*président*).

*Membres du Comité présents:* Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Guy Saint-Julien, Douglas Young.

*Membre suppléant présent:* Scott Thorkelson remplace Bill Kempling.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Richard Domingue et Michelle Salvail, attachés de recherche. *Du Bureau du Vérificateur général du Canada:* Denis Desautels, vérificateur général; Mark Hill, directeur principal, Liaison avec le Parlement.

Le Comité délibère de ses travaux futurs.

Le vérificateur général et Mark Hill quittent la réunion, et le Comité examine l'ébauche du huitième rapport.

Il est convenu,—Que le projet de rapport, modifié, soit adopté.

Il est convenu,—Que le président présente le rapport à la Chambre.

Il est convenu,—Qu'en application de l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale à son rapport.

Le Comité examine l'ébauche du neuvième rapport.

Il est convenu,—Que le projet de rapport soit adopté.

Il est convenu,—Que le président présente le rapport à la Chambre.

Il est convenu,—Qu'en application de l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale à son rapport.

À 9 h 51, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 17 SEPTEMBRE 1992  
(48)

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à 9 h 33, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Jean-Robert Gauthier (*président*).

*Membres du Comité présents:* Eugène Bellemare, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Alan Redway, Guy Saint-Julien, Douglas Young.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Richard Domingue et Michelle Salvail, attachés de recherche.

*Témoins: Du Bureau du Contrôleur général du Canada:* J.A. Macdonald, contrôleur général. *Du Bureau du Vérificateur général du Canada:* Denis Desautels, vérificateur général.

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), the Committee resumed consideration of Chapter 8 of the 1991 Auditor General's Report—Debt Management and Employee Pensions.

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), the Committee also resumed consideration of Chapter 3 of the 1983 Auditor General's Report—Program Evaluation.

The Chairman made a statement.

The Comptroller General made opening remarks and, with the Auditor General, answered questions.

At 10:29 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Clairette Bourque

*Clerk of the Committee*

Conformément à l'alinéa 108(3)e) du Règlement, le Comité poursuit l'étude du chapitre 8 du Rapport du vérificateur général pour 1991 — La Gestion de la dette et les pensions des employés.

Conformément à l'alinéa 108(3)e) du Règlement, le Comité poursuit l'étude du chapitre 3 du Rapport du vérificateur général pour 1983 — L'évaluation des programmes.

Le président fait une déclaration.

Le contrôleur général fait un exposé puis, lui-même et le vérificateur général répondent aux questions.

À 10 h 29, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*La greffière du Comité*

Clairette Bourque



[Texte]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, September 17, 1992

• 0932

**Le président:** À l'ordre, s'il vous plaît!

Pour recevoir et imprimer les témoignages, nous devons être trois membres. Je vois qu'il y a une assistance exemplaire aujourd'hui.

En vertu de l'alinéa 108(3)e) du Règlement, nous étudions le chapitre 8 (La gestion de la dette et les pensions des employés) du Rapport du vérificateur général pour 1991. Nous faisons également une mise à jour sur l'évaluation des programmes au ministère des Finances, un sujet que vous connaissez tous très bien.

Nous recevons comme témoins M. J.A. Macdonald, contrôleur général, et M. Denis Desautels, f.c.a. Que veut dire «f.c.a.», monsieur Desautels?

**M. Denis Desautels, f.c.a. (vérificateur général du Canada):** Fellow comptable agréé.

**Le président:** Très bien. Avec notre vérificateur général du Canada se trouvent M<sup>me</sup> Bonnie Miller, vérificateur général adjoint et directeur général des Opérations de vérification, et notre bonne amie, M<sup>me</sup> Maria Barrados, directeur principal, Direction générale des opérations de vérification.

J'ai une petite déclaration à faire pour mettre le sujet en contexte. Cela fait quelque temps qu'on en parle, monsieur Macdonald, et j'aimerais faire une mise au point. Nous avons eu une séance d'information avant cette réunion et je voudrais simplement faire le point.

Nous sommes réunis aujourd'hui pour discuter avec vous, monsieur Macdonald, des deux sujets que je viens de mentionner. Ces questions sont liées à des réunions antérieures du Comité des comptes publics et à des engagements pris il y a plusieurs mois. Nous voulons donc faire un suivi des engagements que vous avez donnés au Comité.

Le vérificateur général du Canada recommandait, dans ses rapports annuels de 1988 et 1991, que le gouvernement évalue l'efficacité de son programme d'emprunt. Dans le chapitre 8 de son rapport de 1991, le vérificateur général note que les mécanismes de financement des pensions, y compris les emprunts du gouvernement sur les comptes de pensions des employés, devraient faire l'objet d'une évaluation poussée.

No comprehensive assessment of these arrangements has been carried out since the present legislation came into effect in 1954. Assessing these arrangements is important in a context where the annual payments are now greater than the annual contributions of the employer and employees. Total obligations have surpassed \$70 billion; we were told this morning that they're in the order of some \$74 billion. Cash requirements for benefit payments now exceed \$3 billion annually.

[Traduction]

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 17 septembre 1992

**The Chairman:** Order, please!

There have to be three Committee members present to hear and print evidence. I see there is exemplary attendance today.

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), we will consider Chapter 8 (Debt Management and Employee Pensions) in the 1991 Auditor General's Report. We will give an update on Program evaluation in the Department of Finance, a subject with which you are all very familiar.

Our witnesses today are Mr. J.A. Macdonald, Comptroller General, and Mr. Denis Desautels, f.c.a.. What does f.c.a. stand for, Mr. Desautels?

**Mr. Denis Desautels, f.c.a. (Auditor General of Canada):** Fellow chartered accountant.

**The Chairman:** Fine. Our Auditor General is accompanied by Ms Bonnie Miller, Assistant Auditor General, Audit Operations Branch, and by our good friend, Ms Maria Barrados, Principal, Audit Operations Branch.

I would like to give you a little background on the subject. Mr. Macdonald, we have been talking about this issue for some time and I would like to make one clarification. We had a briefing session prior to this meeting and I would just like to bring you up to date.

Mr. Macdonald, we are meeting today to talk to you about the two issues I just mentioned. They pertain to earlier meetings of the Public Accounts Committee and to commitments made several months ago. We would therefore like to follow up on the commitments you made to the committee.

In his 1988 and 1991 annual reports the Auditor General of Canada recommended that the government assess the effectiveness of its borrowing program. In chapter 8 of his 1991 report, the Auditor General notes that there should be a comprehensive assessment of the pension financing arrangements, including government borrowings from pension accounts of employees.

Aucune évaluation poussée de ces mécanismes n'a été faite depuis l'entrée en vigueur de la loi actuelle, soit en 1954. Il est important d'évaluer ces mécanismes, puisque les paiements annuels dépassent maintenant les cotisations annuelles de l'employeur et des employés. Le total des obligations a dépassé 70 milliards de dollars; ce matin, nous avons appris qu'il se situe aux alentours de 74 milliards de dollars. Les besoins de liquidités pour le versement des prestations dépassent maintenant 3 milliards de dollars annuellement.

[Text]

[Translation]

• 0935

Le 11 février 1992, le Comité des comptes publics recevait les représentants du Bureau du vérificateur général et du Conseil du Trésor, ainsi que ceux du Bureau du contrôleur général et du ministère des Finances.

Le sous-ministre des Finances et le contrôleur général annonçaient alors aux membres du Comité que le ministère des Finances entreprenait, de concert avec le Conseil du Trésor, deux études internes devant porter sur les répercussions à long terme sur la gestion du déficit et de la dette et sur les mécanismes de financement relatifs au régime de pensions. La première étude, entreprise par le ministère des Finances, devait porter sur la responsabilité du trésorier, et la deuxième, sous l'égide du Conseil du Trésor, devait examiner la responsabilité fiduciaire. Ce qui aujourd'hui nous préoccupe est justement cette deuxième étude devant être menée par M. Macdonald. Son étude devrait trouver une façon de résoudre la situation conflictuelle prévalant actuellement.

En effet, la Loi sur les normes de prestation de pension, adoptée par le Parlement, définit les principes pour la gestion des fonds comme: les comptes en fiducie, le conseil d'administration, la responsabilité fiduciaire et la prudence des placements.

Le gouvernement agit actuellement à la fois comme dépositaire, fiduciaire, administrateur et responsable de la politique d'investissement. Cette façon de faire n'est pas conforme aux normes prescrites par la loi fédérale, puisque les comptes de pensions des employés ne sont pas détenus en toute indépendance. En fait, cette situation serait interdite dans n'importe quel autre mécanisme fiduciaire légal.

M. Macdonald s'était engagé en février dernier à revenir devant le Comité des comptes publics pour présenter le plan de travail de l'étude. Nous l'avons donc invité ce matin pour discuter premièrement de cette étude sur la responsabilité fiduciaire du gouvernement.

La deuxième raison pour laquelle nous avons invité M. Macdonald est le démantèlement, par le ministère des Finances, de sa Division de l'évaluation fiscale, à l'été ou en juin 1991. Le Comité des comptes publics avait entre autres invité le contrôleur général pour connaître sa réaction à cette décision pour le moins surprenante. Il faut aussi se rappeler que cette décision du ministère des Finances allait à l'encontre des directives émises par le Conseil du Trésor en matière d'évaluation de programmes. Le Comité des comptes publics écrivait dans son deuxième rapport qu'il avait:

...obtenu l'assurance du Contrôleur général que des rapports seront rédigés dans le but de savoir si la nouvelle façon d'évaluer les programmes au ministère des Finances fonctionne et si ces évaluations sont indépendantes de toute influence organique. . .

c'est-à-dire

line management influence.

Le Comité des comptes publics s'attend aussi à ce que le Contrôleur général lui fasse rapport de façon régulière, dans le but de savoir si le ministère des Finances se conforme aux directives du Conseil du Trésor exigeant que tous les programmes soient évalués périodiquement.

On February 11th, 1992, the Public Accounts Committee heard from representatives from the Auditor General's Office and Treasury Board, as well as those from the Comptroller General's Office and the Department of Finance.

At that time, the Deputy Minister of Finance and the Comptroller General told the committee members that the Finance Department, in cooperation with Treasury Board, was undertaking two internal studies on the long-term implications for deficit and debt management as well as for the pension plan financing arrangements. The first study, which was done by the Finance Department, was to deal with the treasurer's responsibility, and the second one, under the aegis of Treasury Board, was to focus on fiduciary responsibility. It is this second study that was to be led by Mr. Macdonald that concerns us today. The purpose of his study was to find ways to solve the current prevailing conflicts.

The Pension Benefits Standards Act passed by Parliament defines the fund management principles as follows: moneys held in trust, board of trustees, fiduciary responsibility and prudent investing.

The government currently acts simultaneously as agent, trustee, administrator and head of investment policy. This is not consistent with the standards set out in the Federal Act, since the employees pension accounts are not being kept totally separate. In fact, this situation would not be allowed under any other legal fiduciary arrangement.

Last February, Mr. Macdonald had made a commitment to reappear before the Public Accounts Committee to present the study's outline. So we invited him here this morning primarily to discuss that study on the government's fiduciary responsibility.

The second reason we invited Mr. Macdonald is to discuss the Finance Department's decision to disband its Tax Evaluation Division in the summer or June of 1991. The Public Accounts Committee had invited the Comptroller General, among others, to hear his reaction to that decision, which is, to say the least, surprising. Bear in mind as well that that decision by the Finance Department contradicted Treasury Board guidelines on program evaluation. In its second report, the Public Accounts Committee wrote that it had:

...obtained the assurance of the Comptroller General that reports will be prepared on whether the new method of evaluating Finance Department programs work and that the resulting evaluations are free from all line influence,

that is,

line management influence.

The Public Accounts Committee also expects the Comptroller General to report to it regularly with a view to determining whether the Department is respecting the Treasury Board guidelines requiring periodic evaluation of all programs.



## [Texte]

Nous espérons que M. Macdonald pourra aujourd'hui nous faire un rapport d'étape sur la façon d'évaluer les mesures fiscales au ministère des Finances. J'ose croire que le Comité trouvera aujourd'hui les réponses à ces questions laissées sans réponse.

Monsieur Macdonald, si vous avez une déclaration sur les deux sujets en question, je vous invite à la faire. Je sais que vous êtes maintenant responsable des plans de pensions. Peut-être pourriez-vous nous renseigner un peu plus sur ce sujet. La parole est à vous.

**M. J.A. Macdonald (contrôleur général du Canada):** Merci, monsieur le président. Je n'ai pas de déclaration d'ouverture, mais je suis prêt à répondre aux deux questions que vous avez posées.

Let me start with the last one first which is the evaluation and how it's working in the Department of Finance.

I guess what I can say is "so far, so good". The evaluation responsibilities are split now into two areas: tax policy evaluation and debt evaluation. It's my understanding that you have already received plans from both sides and the plans are being implemented as promised.

With regard to the debt program, there has been a steering committee formed. There is OCG and Bank of Canada representation on it to look at the debt program.

I gather as Mr. Gorbet advised this committee, the study will be looking at the mandate and objectives in the debt management program and will look at a variety of techniques that they use in order to manage the debt, such as the fixed and floating rate advice methodology review mechanisms and what have you.

Frankly, I don't pretend to understand the details of the debt management program, but they're also working on a framework for future studies. There's a study under way. A consultant, I understand, has been selected and work is proceeding on target.

In terms of the tax policy programs, the studies are generally on schedule. An advisory committee was formed, again with OCG representation, and representation from both sides of Revenue Canada, as committed to this committee by the former Deputy Minister of Finance. They have met a couple of times; they have approved a long-term evaluation plan and terms of reference for several evaluations, as well as to review progress on ongoing initiatives.

• 0940

There are about five or six studies under way, none of them done yet, but the person I have on that committee advises me that the nature of the discussion at the evaluation committee is vigorous, that there is strong interest, and that there is no evidence of bias, which was obviously a concern of this committee. The word I'm getting back is that the committee is seriously posing the right kinds of questions, the kinds of questions we would hope to see in an evaluation. The proof of the pudding is in the eating, and as the studies are done they will clearly be made available, and I guess it will be for others to judge.

## [Traduction]

We hope Mr. Macdonald will be able to give us a status report today on how to assess the taxation measures used by the Finance Department. I hope the committee will get some answers to these unanswered questions.

Mr. Macdonald, if you have a statement to make on these two matters, I invite you to do so. I know you are now responsible for pension plans. Perhaps you could give us a little more information on that. You have the floor.

**Mr. J.A. Macdonald (Comptroller General of Canada):** Thank you, Mr. Chairman. I do not have any opening statement, but I am ready to answer the two questions you asked.

Permettez-moi de commencer par la dernière, qui porte sur l'évaluation et la façon dont cela fonctionne au ministère des Finances.

Je pourrais dire que tout va bien jusqu'à présent. Les responsabilités en matière d'évaluation sont maintenant divisées en deux catégories: l'évaluation des politiques fiscales et l'évaluation de la dette. Si je comprends bien, vous avez déjà reçu les projets des deux secteurs, et on est en train de les mettre en oeuvre tel que promis.

Pour ce qui est du programme de la dette, un comité directeur a été créé. Des représentants du BCG et de la Banque du Canada y siègent pour étudier le programme de la dette.

Si je ne m'abuse, M. Gorbet a informé votre comité que l'étude porterait sur le mandat et les buts du programme de gestion de la dette publique ainsi que sur diverses techniques utilisées pour gérer la dette, telles que le taux fixe et le taux flottant, les méthodes d'examen, pour n'en nommer que quelques-unes.

En toute franchise, je ne prétends pas comprendre les détails du programme de gestion de la dette publique, mais ils sont également en train de constituer un cadre pour des études ultérieures. Une étude est actuellement en cours. Si je comprends bien, un expert-conseil a été choisi, et le travail progresse tel que prévu.

Pour ce qui est des programmes de politique fiscale, de façon générale, les études avancent selon les prévisions. Un comité consultatif a été créé, encore là avec des représentants du BCG ainsi que des représentants des deux départements de Revenu Canada, comme vous l'avait promis l'ancien sous-ministre des Finances. Ils se sont rencontrés à quelques reprises; ils ont approuvé un plan d'évaluation à long terme ainsi que le mandat correspondant à plusieurs évaluations, et se sont aussi entendus pour examiner l'état d'avancement d'initiatives en cours.

Cinq ou six études sont en cours, aucune n'est terminée, mais mon représentant à ce comité m'informe qu'au comité d'évaluation le débat est animé, l'intérêt soutenu, et qu'il n'y a apparemment pas de parti pris, ce que craignait manifestement votre comité. On me dit que le comité pose avec sérieux les bonnes questions, les questions que nous aimerions voir poser dans une évaluation. L'expérience le dira. Quand les études seront terminées elles seront publiées, et je pense qu'il appartiendra aux autres de juger.



[Text]

I have not seen them myself, given that they are under way, but the representative I have on the advisory committee has assured me that as far as he is concerned it is being taken seriously and it would appear that the work is being proceeded with in accordance with our expectations.

**The Chairman:** Okay, Mr. Macdonald, about the subject of the debt management.

**Mr. Macdonald:** I sent you a letter on July 22, which was a little off target in terms of what I had hoped regarding the nature of the study. We will meet the final date, but I must tell you that given that our pension legislation stayed in the House a lot longer than we thought, we have a little catching up to do. Indeed, I'm going to the Senate Standing Committee on Finance this afternoon to pursue that further.

We're not seriously out of date. Basically we had indicated to you in the letter of July 22 that we would be doing an historical analysis, that we would be looking at the experience of other public sector plans and then taking assessment of future implications, including current financing arrangements and other alternatives. We still intend to do that. It is a little early and I must say that we are at the planning stage. We have not begun the work yet. However, I can assure the committee that the nature of the work to be done. . . We're not behind target on this. We did, however, focus on getting the current pension bill, Bill C-55, passed before we were able to focus completely on this particular study.

**The Chairman:** Don't forget the work plan; that's what we're interested in. You promised here that you would give us a work plan.

**Mr. Macdonald:** Mr. Chairman, I gave you an annex to the letter on July 22, which indicated the three stages and the completion dates. In my mind, that was the work plan. If the expectations of the committee are different, I'm prepared to elaborate now. I didn't think the committee wanted to get into the micro-management of the study but that you were more interested in the three broad areas and what we would expect to do in those areas.

In terms of the historical analysis, we want to go back and look at the effect on the pension account balances of the various rates of return, deficit, credits and indexing, and the implications of what would happen if we had invested this—in a sense, to go over the work the Auditor General has done but to expand it in areas where we thought it might be useful to do so. That shouldn't take very long, but that would be the first step.

The second thing we want to do is talk to other public sector plans that have converted from a purely internal funding, as we now do, to outside. Indeed, there are funds that have converted in part or in total over the last few years. A number of them in Canada have. We would like to discuss their experience with them: What steps did they take in making the decision? What were the pros and cons? How did they see the problems? How are the funds now managed?

[Translation]

Je ne les ai pas consultées, étant donné qu'elles sont en cours de rédaction, mais mon représentant au comité consultatif m'a assuré qu'en ce qui le concerne on semble prendre son point de vue au sérieux, et il semblerait que le travail se déroule en conformité avec nos attentes.

**Le président:** Très bien, monsieur Macdonald, au sujet de la gestion de la dette.

**M. Macdonald:** Je vous ai envoyé une lettre le 22 juillet, qui s'écartait un peu de ce que j'attendais eu égard à la nature de l'étude. Nous respecterons l'échéance finale, mais je dois vous dire qu'étant donné que notre projet de loi sur les régimes de pension est demeuré à la Chambre beaucoup plus longtemps que nous ne l'avions prévu, nous avons un peu de rattrapage à faire. En fait, j'irai au Comité sénatorial permanent des finances cet après-midi pour reprendre cette question.

Nous n'étions pas très en retard. En somme, nous vous faisons savoir dans la lettre du 22 juillet que nous procéderions à une analyse des antécédents, que nous examinerions l'expérience acquise relativement à d'autres régimes du secteur public et que nous évaluerions ensuite les répercussions possibles, y compris les ententes budgétaires actuelles et d'autres solutions de rechange. C'est toujours ce que nous avons l'intention de faire. Il est un peu tôt, et je dois dire que nous en sommes encore à l'étape de la planification. Nous n'avons pas encore entrepris le travail comme tel. Toutefois, je peux dire au comité que la nature du travail à faire. . . Nous n'accusons pas de retard à cet égard. Nous nous sommes toutefois attachés à faire adopter le projet de loi sur les pensions, le projet de loi C-55, avant de pouvoir nous consacrer entièrement à cette étude donnée.

**Le président:** N'oubliez pas le plan de travail; c'est ce qui nous intéresse. Vous nous avez promis un plan de travail.

**M. Macdonald:** Monsieur le président, la lettre du 22 juillet contenait une annexe qui indiquait les trois étapes et les dates d'achèvement. Dans mon esprit, c'était là le plan de travail. Si le comité s'attend à autre chose, je veux bien fournir maintenant plus de précisions. Je ne pensais pas que le comité voulait se pencher sur la micro-gestion de l'étude, mais qu'il s'intéressait plutôt aux trois grands secteurs et à ce que nous prévoyons y faire.

Pour ce qui est de l'analyse des antécédents, nous voulons revenir en arrière pour examiner l'incidence qu'ont sur les soldes des comptes de pension les divers taux d'intérêt, le déficit, les crédits et l'indexation, et voir ce qui se serait produit si nous avions investi cela. . . en un mot, nous voulons examiner le travail qu'a fait le vérificateur général et aller plus loin en ce qui concerne des secteurs où à notre avis il serait utile de le faire. Cela ne devrait pas prendre beaucoup de temps, mais ce ne serait que la première étape.

Deuxièmement, nous voulons nous entretenir avec les responsables d'autres régimes du secteur public qui sont passés d'un système de financement purement interne, comme celui que nous avons maintenant, à un système extérieur. Bien sûr, des fonds ont été convertis en partie ou en totalité depuis quelques années. On l'a fait dans certains cas au Canada. Nous aimerions discuter de cette expérience avec les responsables: discuter des étapes préalables à la



## [Texte]

What is their experience in terms of managing these funds? Are there problems of size? Are there problems in rate of return? Is there flexibility? How are they affected by outside interest groups?

A couple of our people went to a pension conference in the United States, and one of the questions the pension conference focused on was, what happens when the governor invites the head of the pension fund in for a discussion as to how the pension fund can be used to advance the state economy in terms of economic development, and how does that relate to fiduciary responsibility of sound plan management vis-à-vis the employees? I don't think one has to go too far to see examples where those sorts of pressures inevitably would arise.

Finally, the effects on the capital markets and the plan sponsors' cost of borrowing: were the expectations realized? We think we can probably learn a lot from people who have already started down this road. There is a whole variety of plans that one could look at. We've identified three of them in Ontario: the public service plan; the teachers' plan; the Municipal Employees Retirement System, the OMERS; the *Caisse de dépôt et placement*. Since 1973 they have invested \$9.7 billion invested. One could go farther afield, but travel budgets being what they are, I don't think we'll be going to California or Australia.

• 0945

This would be a literature search to get the details, looking at research papers and reports—there is a fair bit out there—and then selected interviews with people as necessary to see.

We then want to look at the assessment of what this all means on the implications, the prospective work on the pension financial arrangements—for a baseline case, to take our current system and run it out and then say, well, what would happen if we were to play the interest credits here? We have the long-term bond rate now for the main pension plans. What would it mean if we were to go up 0.1% or 0.2% above the long-term bond rate, or if we were to select the median rate of return on a group of pension funds?

You will recall a number of years ago, I believe it was 1985, Bill C-33, which was never passed, had proposed that an imputed rate of return be taken—I believe it was the average rate of the best 10 performing pension funds in the country. So we would like to look at that as a baseline option, and other things, such as whether we can vary the bond and equity. Would it be reasonable to impute equities or use indices from other asset groups?

## [Traduction]

prise de décisions. Savoir quels étaient les avantages et les inconvénients. Comment ils envisageaient les problèmes. Comment les fonds sont-ils maintenant gérés? Que pensent-ils de la gestion de ces fonds? Y a-t-il des problèmes d'ordre de grandeur? Y a-t-il des problèmes en ce qui concerne le taux de rendement? Le système est-il souple? Comment sont-ils influencés par des groupes d'intérêts extérieurs?

Des gens de chez nous se sont rendus à une conférence sur les pensions aux États-Unis. À cette conférence, on s'est penché entre autres choses sur la question de savoir ce qui se passe quand le gouverneur invite le directeur du régime de pension pour discuter de la façon dont le fonds pourrait être utilisé pour stimuler le développement économique de l'État, et comment cela peut coïncider avec la responsabilité fiduciaire qui consiste à assurer une saine gestion du régime face aux employés. On n'a pas besoin d'aller chercher bien loin pour trouver des exemples de cas où ce type de pressions seraient infailliblement exercées.

Enfin, en ce qui a trait aux effets sur les marchés de capitaux et le coût d'emprunt des répondants du régime: les choses se sont-elles passées comme prévu? Nous pensons pouvoir en apprendre beaucoup de ceux qui ont déjà opté pour cette voie. Il existe tout un ensemble de régimes qu'on pourrait examiner. Nous en avons relevé trois en Ontario: le régime de la fonction publique; le régime des enseignants; le régime des employés municipaux de l'Ontario, l'OMERS; la Caisse de dépôt et placement. Depuis 1973, on a investi 9,7 milliards de dollars. On pourrait aller bien plus loin, mais les budgets de déplacement étant ce qu'ils sont, je ne pense pas que nous irons en Californie ni en Australie.

Il faudrait faire des recherches documentaires pour obtenir des précisions, examiner des documents d'étude et des rapports—il en existe déjà pas mal—puis il faudrait faire au besoin certaines entrevues.

Nous voulons ensuite examiner quelles seraient les répercussions possibles, le travail de prospective que supposent les ententes budgétaires relatives aux pensions—pour constituer un dossier de base, pour prendre notre régime actuel et l'exploiter, puis se demander ce qui se produirait si nous utilisions les crédits d'intérêt de telle ou telle façon. Le taux obligataire à long terme s'applique maintenant aux grands régimes de pension. Que se produirait-il si nous excédions de 0,1 p. 100 ou de 0,2 p. 100 le taux obligataire à long terme, ou si nous choissions le taux de rendement médian d'un groupe de régimes de pension?

Vous vous souviendrez qu'il y a quelques années, c'était en 1985, je crois, le projet de loi C-33, qu'on n'a jamais adopté, proposait un taux de rendement théorique... je crois qu'il s'agissait du taux moyen des dix régimes de pension les plus performants au pays. Nous aimerions donc examiner cette option de base, ainsi que d'autres éléments, comme la question de savoir si nous pouvons varier l'obligation et l'avoir propre. Serait-il raisonnable de répartir les capitaux propres ou d'utiliser des indices d'autres groupes d'éléments d'actif?

[Text]

In other words, we would like to get a base case of various options that would recognize the status quo with different rates of return, which would be computed in different manners. We would then move and look at investments and marketable securities. What would it mean to change over? Would you do all existing funds and future contributions? Would we do simply future contributions and then, as the notional 20-year bonds come up and roll over, would we roll them in?

Would we look at future contributions only? Would we look at the contributions of all, the government and the employer—this is done in some jurisdictions—or would we look simply at investing the employees' contributions externally?

For each of those we would want to look at a variety of things: the deficit impact, the financial requirements, what it does to public debt and debt management, the impact on the economy in terms of the capital market and interest rates to the extent that they can be determined. What would the various stakeholders think?

That is the general gist of the study that we have, Mr. Chairman. We do intend to engage an outside consultant. We took the concerns expressed by the committee to heart. We want to assure you that this will be a full objective study that we're quite prepared to share with this committee and, I might add, with other stakeholders. This is a major concern that all parties will want to have ample input into.

**The Chairman:** To come back to my previous question, I went back to the February meeting and Mr. Gorbet told me at that time that there were two studies. One was done by Finance, and I take it that what I have here is the work plan of Finance, because it deals with financing.

The other was yours and was supposed to deal with the fiduciary responsibilities. That's not my saying; that is Mr. Gorbet himself. He said there are two studies, and I think that's important. I think we're realizing this morning, as the Auditor General points out in his question, that there is a difference in the treasury responsibilities, which is Finance, and the fiduciary responsibilities.

Are there two studies or just one?

**Mr. Macdonald:** I believe the other study Mr. Gorbet was referring to was a review within the Department of Finance of the impact on their debt strategy of simply accepting, without question, the contributions that employees made and the imputed contributions that the employer made automatically every year as part of the public debt. That had the effect of providing the bulk of the contributions at 20-year bond rates. I believe Mr. Gorbet—I have the testimony in front of me—said that they would be undertaking a review. He said:

We do a debt review and we would extend the focus to 10 years and beyond and look at the implications of that.

**The Chairman:** He said at the same meeting, on February 11, 1992:

[Translation]

Autrement dit, nous aimerions obtenir un ensemble de base de différentes solutions de rechange qui tiendraient compte de l'état actuel des choses, où l'on enregistre différents taux de rendement, où l'on effectuerait des calculs selon différentes méthodes. Nous examinerions ensuite les investissements ainsi que les valeurs marchandes. Que supposerait un changement? Engloberait-on tous les fonds actuels et les cotisations futures? Engloberait-on simplement les cotisations futures, puis, à mesure que les obligations d'une durée de 20 ans viendraient à échéance, est-ce qu'on les intégrerait?

Ne tiendrait-on compte que des cotisations futures? Engloberait-on les cotisations de tous, du gouvernement et de l'employeur—comme cela se fait dans certaines aires de juridiction—ou n'envisagerions-nous que d'investir les cotisations des employés à l'extérieur?

Pour chacune de ces solutions, nous aimerions examiner différents facteurs: l'incidence du déficit, les exigences budgétaires, l'effet sur la dette publique et la gestion de la dette, les répercussions sur l'économie eu égard aux marchés des capitaux et aux taux d'intérêt, dans la mesure où on peut les établir. Qu'en penseraient les différents intéressés?

C'est là l'orientation générale de notre étude, monsieur le président. Nous avons bel et bien l'intention d'embaucher un expert-conseil de l'extérieur. Nous prenons à coeur les préoccupations exprimées par le comité. Soyez assurés que ce sera une étude complète et objective, et nous sommes tout à fait disposés à en partager les résultats avec le comité et, j'ajouterais, avec d'autres parties intéressées. C'est un grand sujet de préoccupation à l'étude duquel voudront participer de près toutes les parties intéressées.

**Le président:** Pour revenir à ma question précédente, je suis retourné à la réunion de février, et M. Gorbet m'a dit à ce moment-là qu'il y avait deux études. L'une était faite par les Finances, et je suppose que ce que j'ai ici est le plan de travail des Finances, puisqu'il est question de financement.

L'autre étude était la vôtre et était censée porter sur les responsabilités fiduciaires. Ce n'est pas moi qui le dis, c'est M. Gorbet lui-même. Il a dit qu'il y avait deux études, et je pense que c'est important de le rappeler. Nous nous rendons compte ce matin, comme l'a souligné le vérificateur général dans sa question, qu'il y a une différence entre les responsabilités du ministère des Finances et les responsabilités fiduciaires.

Y a-t-il deux études ou une seulement?

**M. Macdonald:** Je crois que l'étude dont M. Gorbet parlait est un examen effectué au ministère des Finances sur les répercussions qu'aurait sur la gestion de la dette l'acceptation pure et simple, sans remise en question, des cotisations qu'ont versées les employés et des cotisations ventilées que l'employeur a versées automatiquement chaque année au titre de la dette publique. Cela a constitué le gros des cotisations aux taux des obligations de 20 ans. Je crois que M. Gorbet—j'ai le témoignage sous les yeux—a dit qu'ils entreprendraient une étude. Il a dit:

Nous faisons une étude sur la dette et nous en élargirions la portée à 10 ans et plus et en examinerions les répercussions.

**Le président:** Il a dit à la même réunion, le 11 février 1992:



[Texte]

Insofar as the fiduciary responsibility is concerned, Mr. Macdonald will be leading; but insofar as the treasury responsibility is concerned, we will be doing the studies.

**Mr. Macdonald:** The fiduciary responsibilities are an integral part of the project that I just described to you, clearly the nature of the financing of that. That's my study.

**The Chairman:** Where am I to find in your July 22 letter to me anything to do with your responsibilities in the preparation of this study on the fiduciary side of this question? There is nothing in there that—

• 0950

**Mr. Macdonald:** I would submit, Mr. Chairman, that what I sent you on July 22 is what I have just discussed, and it very much relates to the fiduciary responsibilities in terms of assuring an appropriate rate of return for the plan's holdings.

**The Chairman:** Do you have this report in front of you, Mr. Macdonald, this letter you gave me?

**Mr. Macdonald:** Yes, I do, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Would you point out to me where I could find "fiduciary"? It talks about—

**Mr. Macdonald:** It does not say the words "fiduciary responsibility"—

**The Chairman:** It says "financing scenarios". It says everything about financing, but it never talks about the fiduciary responsibilities. Anyway, I don't want to pursue it.

**Mr. Macdonald:** Mr. Chairman, look, I am quite prepared to answer if you will tell me what your expectations are vis-à-vis fiduciary responsibility beyond what I have done here. I will do my best to try to point it out to you. Quite frankly, if you are referring to the fact that it is an internally managed plan that is not in compliance with the Pension Benefits Standards Act and therefore we are not discharging our appropriate fiduciary responsibility, that is a longer-term issue. I made no commitment to respond to that in the timeframe we had discussed.

**The Chairman:** We've discussed that this morning and we may get into that in questioning. I will just let that hang for now and go to the questions.

**M. Desautels:** Si cela peut aider le Comité, monsieur le président, je peux réagir rapidement à ce qui a été dit.

Premièrement, pour ce qui est du programme d'évaluation de la dette publique, un des éléments dont il est question, nous avons eu la chance de jeter un coup d'oeil sur les plans du ministère des Finances là-dessus, et ce qu'on a vu nous semble très satisfaisant. De ce côté-là, nous sommes assez encouragés.

Ensuite, comme vous le savez, nous sommes également en train de faire une étude, dans le ministère des Finances, sur toute la fonction d'évaluation de programmes. Nous nous sommes engagés à terminer ces travaux au mois de février ou mars. On ne veut pas aller trop vite, parce que cela ne fait pas très longtemps que le changement a été fait et qu'il est difficile de comparer ce qui se fait depuis le changement et ce qui se faisait auparavant. On veut les laisser aller un peu pour pouvoir faire des comparaisons valables. Tout cela va se terminer au cours des quelques prochains mois.

[Traduction]

En ce qui concerne la responsabilité fiduciaire, M. Macdonald assurera la direction; mais en ce qui concerne la responsabilité du ministère des Finances, nous effectuerons les études.

**M. Macdonald:** Les responsabilités fiduciaires font partie intégrante du projet que je viens de vous décrire, soit la nature de ce financement. C'est mon étude.

**Le président:** Où dans votre lettre du 22 juillet trouve-t-on une référence à vos responsabilités dans la rédaction de cette étude sur l'aspect fiduciaire de cette question? Il ne s'y trouve rien qui. . .

**M. Macdonald:** Monsieur le président, je vous dirais que ce que je vous ai envoyé le 22 juillet, c'est ce que je viens de discuter, et c'est étroitement lié aux responsabilités fiduciaires en ce qui concerne l'assurance d'un taux de rendement acceptable sur les avoirs du régime.

**Le président:** Avez-vous ce rapport devant vous, monsieur Macdonald, la lettre que vous m'avez donnée?

**M. Macdonald:** Oui, je l'ai, monsieur le président.

**Le président:** Pourriez-vous me montrer où c'est écrit «fiduciaire»? On parle de. . .

**M. Macdonald:** Elle ne parle pas de «responsabilité fiduciaire». . .

**Le président:** On dit: «scénarios de financement». On dit tout à propos du financement, mais jamais rien à propos des responsabilités fiduciaires. De toute façon, je ne veux pas m'attarder là-dessus.

**M. Macdonald:** Écoutez, monsieur le président, je suis tout à fait disposé à répondre si vous me faites part de vos attentes vis-à-vis des responsabilités fiduciaires au-delà de ce que j'ai fait ici. Je ferai tout mon possible pour vous l'indiquer. En toute franchise, si vous parlez du fait qu'il s'agit d'un régime interne qui ne se conforme pas à la Loi sur les normes des prestations de pension et donc que nous ne remplissons pas nos obligations fiduciaires, c'est là une question à long terme. Je ne m'étais pas engagé à répondre à cela dans le délai discuté.

**Le président:** Nous en avons discuté ce matin, et nous allons peut-être aborder ce sujet lors des questions. Je le laisse tomber pour le moment pour passer aux questions.

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, I could make a quick comment on that if it would help the committee.

First of all, with regard to the debt evaluation program, we had a chance to glance at the Finance Department's plans for one of those issues, and we were very satisfied with what we saw. We are fairly optimistic about it.

Secondly, as you know, the Finance Department is also currently doing a study on the entire program evaluation function. We made a commitment to complete that work by February or March. We do not want to go too quickly because the change was not made very long ago and it is difficult to compare what is being done since the change with what was being done prior to it. We want things to progress a little so that we can make valid comparisons. That will all be completed in the next few months.

[Text]

Si vous voulez une réaction rapide au plan de travail que M. Macdonald a soumis au Comité, je peux vous dire que j'en ai pris connaissance il y a seulement quelques jours. Je n'ai pas eu la chance d'en discuter avec M. Macdonald. Dans l'ensemble, je suis encouragé par le fait qu'il a l'intention d'étudier ces questions.

Monsieur le président, je me posais un peu la même question que vous quant aux intentions du groupe d'étude sur les questions touchant aux responsabilités fiduciaires. On ne sait trop jusqu'où on va toucher à ces questions-là, ou encore si on va y toucher ou non. Le plan porte sur les modes de financement plus que sur les questions organisationnelles ou les questions de responsabilité fiduciaire qui, selon moi, sont assez importantes.

**Le président:** Ou les conflits actuels avec la loi.

**M. Desautels:** En fait, il s'agit de tout ce qu'on a soulevé dans notre rapport de l'an dernier. Je considère cela très important. On ne sait trop dans quelle mesure ces choses seront étudiées avec le plan actuel.

**M. Macdonald:** Monsieur le président, permettez-moi de dire qu'il n'y a pas de véritable conflit avec la loi. La loi ne s'applique pas.

**Le président:** La loi ne s'applique pas?

**Mr. Macdonald:** We are exempted from the PBSA. The PBSA does not apply to the federal public service pension plan. We will bring it into compliance over time, and that's an issue we have encountered through Bill C-55 on numerous occasions. My understanding is that the law does not apply to public sector pension plans.

**The Chairman:** Would you send me where it says that in Bill C-55?

**Mr. Macdonald:** I would be more than pleased to—it's not in Bill C-55; it's in the PBSA.

**The Chairman:** So it's in Bill C-91?

**Mr. Macdonald:** No, it is in the Pension Benefits Standards Act.

**The Chairman:** Yes, which is Bill C-91.

**Mr. Macdonald:** Okay, sorry. I don't know the number.

**Le président:** Monsieur Desautels, êtes-vous convaincu que cela rencontre les exigences du débat que nous avons?

**M. Desautels:** Sur le plan des responsabilités fiduciaires, je ne suis pas satisfait. Pour ce qui est de l'ensemble du plan de travail, évidemment, il est assez général. M. Macdonald a ajouté ce matin des détails qui m'aident. Nous essayons de faire la comparaison entre le plan de travail et certaines des questions que nous avons fournies au Comité lors des premières audiences, des questions qui devraient être examinées dans ce genre d'étude. Je pense en particulier aux conséquences à long terme de ces arrangements financiers. Personnellement, j'aimerais avoir un plan de travail plus détaillé.

[Translation]

If you want a quick comment on the work plan Mr. Macdonald submitted to the committee, I would like to point out that I just found out about it a few days ago. I did not have a chance to discuss it with Mr. Macdonald. Generally speaking, I am encouraged by the fact that he plans to deal with those issues.

Mr. Chairman, I as well was wondering what the study group plans to do about the questions regarding fiduciary responsibility. We don't really know how much detail they will go into, nor in fact whether they will indeed deal with it. Their plan focusses more on financing methods rather than organizational issues or fiduciary responsibility, which I feel are fairly important matters.

**The Chairman:** Or the current conflicts with the Act.

**Mr. Desautels:** In fact, it is everything we raised in our last year's report. I consider that very important. With the current plan, we don't really know how detailed the studies will be.

**Mr. Macdonald:** Mr. Chairman, may I point out that there isn't any real conflict with the Act. The Act does not apply.

**The Chairman:** The Act does not apply?

**M. Macdonald:** Nous sommes exemptés de la Loi sur les normes des prestations de pension. La loi ne s'applique pas au régime de pension de la fonction publique fédérale. Nous allons nous y conformer avec le temps, et c'est une question que nous avons abordée à maintes reprises lors de l'étude du projet de loi C-55. À ma connaissance, la loi ne s'applique pas aux régimes de pension du secteur public.

**Le président:** Pourriez-vous m'envoyer l'extrait du projet de loi C-55 qui dit cela?

**M. Macdonald:** Je le ferai avec grand plaisir. . . ce n'est pas dans le projet de loi C-55; c'est dans la Loi sur les normes des prestations de pension.

**Le président:** C'est donc dans le projet de loi C-91?

**M. Macdonald:** Non, c'est dans la Loi sur les normes des prestations de pension.

**Le président:** Oui, qui est le projet de loi C-91.

**M. Macdonald:** D'accord, je m'excuse. Je n'en connais pas le numéro.

**The Chairman:** Mr. Desautels, are you satisfied with everything you have heard this morning?

**Mr. Desautels:** I am not satisfied with the question of fiduciary responsibility. As for the overall work plan, obviously, it is fairly general. This morning Mr. Macdonald added some helpful details. We are trying to compare the work plan with some questions we had given the committee during the first hearings, questions that should be reviewed during this kind of study, in particular, the long-term consequences of these financial arrangements. I, for one, would like a more detailed working plan.



[Texte]

[Traduction]

• 0955

**Mr. Young (Acadie—Bathurst):** I want to pursue this notion of the fiduciary aspect of what we've been talking about now for quite some time. I understand that in the document that was submitted in July, the spectrum of financing possibilities was going to be part of the review. I understand that. I think what we're all concerned about here—I think we should put it on the table—when we are talking about the fiduciary responsibility in the legal context is whether we're exempted under the statutes. I think, Mr. Chairman, that all of us have to be aware that there might be a legal interpretation.

There's another side to it. Are we all playing by the same rules and is the same level of comfort available to people in the public service as would be in the private sector or public sector where plans are managed in a different way? I want to ask the Comptroller this morning, as I indicated in February, whether there is a need to put this to bed in some manner. Can you tell us if you intend to produce some type of draft outline of how the fiduciary responsibility should work?

I take your word for it, obviously, that you're exempted, so we don't have to worry about the legal connotations here. However, there is the other side of it that there has to be an acceptance on the part of the stakeholders or the people who put the money into the plan, as you put it, that the plan is being managed in a way that is acceptable in the broad context of how these types of plans are generally managed when they are subject to legislation or laws or whatever.

Can you tell us what your intentions are if in fact you intend to do it? When might we expect to see something on the fiduciary side of this?

**Mr. Macdonald:** Mr. Chairman, Mr. Young, please understand that I just wanted to clear with the committee that we're not violating the Pension Benefits Standards Act, which is the sense of what I took from the previous conversation. Clearly, depending on the options we take, the issue of fiduciary responsibility will have to be addressed. For example, if one were to establish external funding, then that brings with it a whole bunch of requirements to ensure fiduciary responsibility. Indeed, Bill C-33 had a management board proposed with all sorts of trappings, and I would expect that would indeed be the case again.

I can't give you a fixed date as to when, because the issue of fiduciary responsibility becomes important and varies depending on the nature of the option that we took.

**Mr. Young:** Do you see this as a part of your problem? Do you see that it's also a policy decision, not just a question of how you administer it?

**Mr. Macdonald:** I believe it would ultimately be a policy decision of the government as to how to go into consultation with the stakeholders. I don't want to prejudge the study, but suppose, for example, after extensive consultation with the

**M. Young (Acadie—Bathurst):** J'aimerais revenir sur cet aspect fiduciaire dont on parle maintenant depuis un certain temps. D'après le document soumis en juillet, la révision devait porter également sur toute la gamme des possibilités financières. Je comprends bien cela. Mais ce qui nous inquiète tous—et cela mérite d'être dit clairement—à propos de cette responsabilité fiduciaire dans un contexte juridique, c'est la question de savoir si nous sommes exemptés en vertu des lois. Monsieur le président, nous devons tous nous attendre à ce qu'il y ait une interprétation juridique.

C'est un autre aspect; est-ce que les mêmes règles s'appliquent à nous tous, et les gens de la fonction publique disposent-ils d'autant de marge que les gens du secteur privé ou ceux du secteur public dont les régimes sont administrés différemment? Comme je l'ai déjà dit en février, j'aimerais demander au contrôleur général si, à son avis, il est nécessaire de tirer des conclusions définitives. Pouvez-vous nous dire si vous avez l'intention de produire un document qui explique, en gros, comment la responsabilité fiduciaire devrait fonctionner?

Je vous crois sur parole, de toute évidence, vous êtes exemptés, et nous n'avons pas besoin de nous inquiéter des connotations juridiques qui pourraient exister. Cela dit, il y a un autre aspect, le fait que les intéressés, les gens qui cotisent au régime, doivent être convaincus que le régime est bien administré selon les règles qui s'appliquent généralement à ce type de régimes lorsqu'ils sont régis par certaines législations.

Avez-vous l'intention de procéder à cet exercice et, si oui, comment? Quand pouvons-nous attendre quelque chose au sujet de l'aspect fiduciaire de cette question?

**M. Macdonald:** Monsieur le président, monsieur Young, essayez de comprendre que ce que j'ai voulu expliquer clairement au comité, c'est que nous ne faisons rien qui soit contraire à la Loi sur les normes des prestations de pension; c'est l'impression que j'ai eue pendant la conversation de tout à l'heure. Il est certain que, quelles que soient les options retenues, il va falloir se pencher sur la responsabilité fiduciaire. Par exemple, si l'on décidait de faire appel à un financement externe, cela supposerait toute une série de conditions pour assurer la responsabilité fiduciaire. D'ailleurs, le projet de loi C-33 proposait la création d'un conseil d'administration avec toutes sortes de conditions, et j'imagine que dans ce cas ce serait la même chose.

Je ne peux pas vous donner une date exacte, car la question de la responsabilité fiduciaire diffère en importance selon l'option retenue.

**M. Young:** Est-ce que vous considérez que cela fait partie de votre problème? Est-ce qu'à votre avis c'est une décision d'ordre politique, pas seulement une question d'administration?

**M. Macdonald:** En fin de compte, le gouvernement va devoir prendre une décision politique quant au mode de consultation des intéressés. Je ne voudrais pas anticiper, mais supposons qu'après de longues consultations avec les clients,

[Text]

clients, the citizens, all the various interest groups and the public servants themselves, that the decision was maybe the long-term bond rate plus one, is not so bad after all, and maybe we'll stick that way. If that was the case, then the issue of the fiduciary responsibility takes on a different tone than if we actively are investing three to four billion dollars a year of contributions in investments in private sectors.

It's not an issue that we have forgotten, but it seems to me the issue of fiduciary responsibility is an issue that changes depending on the nature of the option one pursues. Remember that the Pension Benefits Standards Act and the fiduciary responsibility are there to protect the contributors. Companies go out of business while governments typically do not.

So the considerations of the Pension Benefits Standards Act, in terms of the fiduciary responsibility of the plan management in order to protect the interests of the shareholders, has a different context when it is applied to public service and the government. I'm not saying that we're not going to change it. I guess what I am saying is that until you know which way you're going to go, it would be difficult to be precise as to what direction we can go.

I can assure this committee that should a policy decision be made to invest externally, I'm sure the preponderant opinion among all the stakeholders would be that it would require a greater fiduciary responsibility management context than we currently have.

**Mr. Young:** Mr. Chairman, I want to make one thing clear. This is a guaranteed plan. It doesn't make any difference what the return is. It doesn't make any difference what interest rates are. The taxpayers of Canada are guaranteeing that the deals that were struck with public servants will be honoured when the time comes to pay their pensions.

• 1000

I for one, Mr. Chairman, want to be very clear about this: if it changes, I want the taxpayers to be exempt. If somebody else wants to play, then they're going to have to pay the price. I think that is part of the trade-offs here. If we're going to change the system and they want to be involved in this, we would want to look at it at that point.

**Mr. Macdonald:** May I just add, Mr. Young, that indeed in Bill C-33, as those who were around at that time will recall, in the conversion to the plan it was an imputed rate of return, but the indexing component was removed. The proposal was to remove the guarantee of indexing and replace it with the earnings of the plan—in other words, to put it on a defined contribution basis rather than a defined benefit basis. Now, that was not accepted. What you're basically saying to me is that if an investment proposal of that nature were to come forward, you would want to see that restored. This is basically a clear policy decision that the government of the day would have to make.

**Mr. Young:** I'm just saying, Mr. Chairman, that I have a policy that if you want to have your say, you have to pay. It's a rather simple approach to life.

[Translation]

les citoyens, tous les groupes d'intérêts et les fonctionnaires eux-mêmes, on décide, par exemple, de retenir l'option taux d'obligation à long terme plus un: ce ne serait pas si mal après tout, et peut-être pourrait-on s'en tenir à cela. Dans ce cas-là, la question de responsabilité fiduciaire prend une coloration différente de celle qu'elle aurait si nous investissions trois ou quatre milliards de dollars par année en cotisations sous forme d'investissements dans des secteurs privés.

Ce n'est pas un problème que nous avons oublié, mais il me semble que la responsabilité fiduciaire tient dans une large mesure à la nature de l'option que l'on retiendra. N'oubliez pas que la Loi sur les normes des prestations de pension et la responsabilité fiduciaire sont là pour protéger les cotisants. Les compagnies cessent d'exister, mais, en règle générale, pas les gouvernements.

Ainsi, la question de la responsabilité fiduciaire telle qu'elle s'applique à l'administration des régimes pour protéger les intérêts des intéressés à la lumière de la Loi sur les normes des prestations de pension ne s'applique pas de la même façon à la fonction publique et au gouvernement. Je ne dis pas que nous n'allons pas changer cet état de choses. Je vous explique simplement que tant que nous ne saurons pas ce que nous avons l'intention de faire, il sera difficile de mieux préciser notre démarche.

Je peux vous assurer que si l'on prenait la décision politique d'investir à l'extérieur la plupart des intéressés réclameraient une responsabilité fiduciaire accrue par rapport à la situation actuelle.

**M. Young:** Monsieur le président, une chose mérite d'être précisée; il s'agit d'un régime garanti. Peu importe quels sont les bénéfices, peu importe quels sont les taux d'intérêt, les contribuables canadiens garantissent que les ententes conclues avec les fonctionnaires seront respectées lorsque viendra le moment de payer leurs pensions.

Pour ma part, monsieur le président, je tiens à le dire clairement: si cela doit changer, je veux que les contribuables soient exemptés. S'il y en a d'autres qui veulent entrer dans la ronde, ils vont devoir payer le prix. C'est donnant, donnant. Si nous décidons de changer le système et s'ils veulent y participer, il va falloir reconsidérer tout cela.

**M. Macdonald:** Monsieur Young, comme ceux qui étaient là quand la loi C-33 a été adoptée s'en souviendront, dans la conversion au régime, on a instauré un taux théorique, mais l'élément indexation a été supprimé. On a voulu ainsi supprimer l'indexation garantie et la remplacer par les revenus du régime. Autrement dit, on voulait fonder le régime sur des cotisations déterminées, et non pas sur des prestations déterminées. Ce système n'a pas été accepté. Or, vous me dites que si une proposition de cette nature était avancée, vous voudriez que ce système soit restauré. Le gouvernement en place devrait alors prendre une décision politique très claire.

**M. Young:** Monsieur le président, je vois les choses d'une façon très simple; j'ai cette politique qui veut que si vous voulez avoir votre mot à dire, vous devez payer.



[Texte]

The other thing is, since it would be important to get some handle on how this would have worked had we had another system, is it your intention to produce any model that would demonstrate, over the past five years, what would have happened had we done it another way?

**Mr. Macdonald:** Yes, we'll have to do that.

**Mr. Young:** It's one thing to speculate, but it's another to try to build on experience.

**Mr. Macdonald:** Indeed, that's what the study will do. You go back and take the contributions and ask, what if we had invested it this way and that way, and we'll make our best assessments of it and come out with a whole range of options and the likely impact of all of those options. You have to do it that way; otherwise we don't know.

**The Chairman:** How far back would you go?

**Mr. Macdonald:** I don't know.

**The Chairman:** It's rather important. . . five years, ten years?

**Mr. Macdonald:** Probably ten years. I'm sorry, it's a technical detail. We would have to go back far enough to know. . . well, frankly, once you set the model up you can run it back *ab initio* if you want. It's just a few more years, a few more iterations on the simulation model.

**Mr. Young:** Mr. Chairman, on the other issue, the tax analysis situation, are your people who are involved in the work being done on tax evaluation now aware of any work, or are you yourself aware of any work, that has been done on the analysis of the GST? Has there been any substantial work done on how that's worked out and how effective and efficient it is?

**Mr. Macdonald:** My understanding, Mr. Young, was that Mr. Gorbet said it's a little early for the GST and that it's in the plan. I believe it's in a subsequent year. My understanding, Mr. Young, is that there's no work currently going on but that it is scheduled, and the department made a commitment to this committee to schedule it at an appropriate period. I don't have with me the long-term plan they submitted to you, but that was my understanding.

**Mr. Redway (Don Valley East):** Mr. Macdonald, I wanted to start off by clarifying who's doing what with studies here. As I understand from the comments, there are two studies: one is theoretically being done by the Department of Finance and the Treasury Board, and the other is being done by your people. Is that the way it is?

**Mr. Macdonald:** No, one is being done by Finance itself, in terms of debt management and implications, and then there's a financing one, the one I described, that is joint Finance-Treasury Board.

**Mr. Redway:** That's why the material you gave us says the Treasury Board Secretariat and the Department of Finance study. That's who is doing the one we're really talking about here.

**Mr. Macdonald:** That's correct.

[Traduction]

D'autre part, il serait important de savoir comment cela aurait fonctionné avec un autre système: est-ce que vous avez l'intention d'élaborer un modèle qui expliquerait ce qui se serait passé depuis cinq ans si nous avions procédé d'une autre façon?

**M. Macdonald:** Oui, il va falloir que nous fassions cela.

**M. Young:** C'est bien joli d'échafauder des hypothèses, mais il faut aussi tirer des leçons de son expérience.

**M. Macdonald:** Absolument, et c'est ce que l'étude cherchera à accomplir. Nous allons retourner en arrière, prendre les cotisations et nous demander ce qui se serait passé si nous avions investi de telle ou telle autre façon. Nous allons ensuite évaluer tout cela et en tirer toute une série d'options, avec les impacts de toutes ces options. C'est le seul moyen; autrement il est impossible de le savoir.

**Le président:** Jusqu'où allez-vous remonter?

**M. Macdonald:** Je ne sais pas.

**Le président:** C'est assez important; cinq ans, 10 ans?

**M. Macdonald:** Probablement 10 ans. Je suis désolé, mais c'est un détail technique, et l'important, c'est de remonter suffisamment loin en arrière pour savoir. . . En fait, une fois le modèle élaboré, on peut remonter aussi loin qu'on veut, même jusqu'au début. Quelques années ne font pas une grande différence, et il suffit de rajouter des itérations.

**M. Young:** Monsieur le président, je passe à l'autre question, l'analyse fiscale; est-ce que vous-même ou vos collaborateurs qui travaillent à cette question de l'évaluation fiscale avez connaissance d'analyses qui auraient été faites sur la TPS? Est-ce que cela a fait l'objet d'études approfondies? Est-ce qu'on a cherché à déterminer dans quelle mesure cette taxe était efficacement administrée?

**M. Macdonald:** Je crois savoir que M. Gorbet a annoncé que c'était prévu, mais qu'il était un peu tôt pour analyser la TPS. Je crois que c'est prévu pour une autre année. Monsieur Young, il n'y a pas d'analyse en cours, mais c'est prévu, et le ministère s'est engagé auprès du comité à procéder à cet exercice lorsque le moment sera venu. Je n'ai pas sous la main le plan à long terme que le ministère vous a soumis, mais c'est ce que j'ai cru comprendre.

**M. Redway (Don Valley-Est):** Monsieur Macdonald, j'aimerais commencer par préciser qui fait quelles études. Si j'ai bien compris ce qui a été dit jusqu'à présent, il y a deux études: une qui, en théorie, est effectuée par le ministère des Finances et le Conseil du Trésor, et l'autre par vos collaborateurs. C'est bien cela?

**M. Macdonald:** Non, il y en a une au ministère des Finances qui porte sur la gestion de la dette et ses répercussions, puis il y en a une autre sur les aspects financiers, celle que j'ai décrite, qui est effectuée en collaboration par les Finances et le Conseil du Trésor.

**M. Redway:** C'est la raison pour laquelle les documents que vous nous avez apportés mentionnent l'étude du Secrétariat du Conseil du Trésor et du ministère des Finances. Ce sont eux qui font l'étude dont nous parlons en ce moment.

**M. Macdonald:** C'est exact.

[Text]

**Mr. Redway:** You said there is to be a consultant involved in this in some way, shape or form. What part is the consultant to do?

**Mr. Macdonald:** I would expect the consultant would be heavily involved in the third part of the future implications. The other is more historical—get some background, talk to others and get sort of the sense and the lay, but the actual analysis and the options creation would be done in the third area. That's where we would propose to bring in a consultant to help us.

**Mr. Redway:** So that third part of the terms of reference, is that for the consultant's study?

**Mr. Macdonald:** Obviously if one were hiring a consultant, one would go into a lot more detail than that in terms of what was required, based on what you find out in the first and second parts. We don't have the terms of reference yet for the consultant.

**Mr. Redway:** When would you anticipate that?

**Mr. Macdonald:** I can't give you a fixed date. I think once you get into the experience of public sector plans and get a sense as to how they did it, you'd have a role in terms of reference for a consultant, but at an appropriate time before you started the third phase you'd want to sit down and write it out. I can't tell you at this time.

• 1005

**Mr. Redway:** You told us in July of this year that you expected this whole thing to be completed by the summer of 1993.

**Mr. Macdonald:** I still do.

**Mr. Redway:** So you must have some idea of when you need to hire a consultant in order to have it completed by the summer of 1993.

**Mr. Macdonald:** Just off the top of my head, we would probably be into that phase late next winter or early in the spring.

**Mr. Redway:** You would anticipate asking for proposals for consultants?

**Mr. Macdonald:** The Department of Supply and Services has an open bidding system. We'll go out and look. Frankly, we'll probably rely on the combined knowledge of Finance and the pension people as to who is most active. Probably it will be a competitive bid. They normally are.

**Mr. Redway:** Do you have any idea of the cost of this?

**Mr. Macdonald:** I would be reluctant to give you a number that you would hold me to. But if I were to ballpark it, we're probably looking at... I prefer not to, because if I go to competitive tender I don't want a public record as to what I might expect to pay.

**Mr. Redway:** I just wondered what it might be.

[Translation]

**M. Redway:** Vous dites qu'un expert-conseil doit participer à cet exercice. De quelle partie doit-il se charger?

**M. Macdonald:** J'imagine que cet expert va participer très activement à la troisième partie, qui porte sur les répercussions futures. Le reste est plus historique; on commence par une revue de la situation passée, une discussion générale pour se former une idée, mais l'analyse proprement dite et l'élaboration d'options se situent dans la troisième partie. C'est là que nous envisageons de faire appel à un expert-conseil pour nous aider.

**M. Redway:** Autrement dit, cette troisième partie du mandat, c'est pour l'étude de l'expert?

**M. Macdonald:** Il est certain que si l'on faisait appel à un expert, on commencerait par préciser sa tâche d'une façon beaucoup plus détaillée, et ce, en se fondant sur la première et la deuxième parties. Nous n'avons pas encore le mandat de l'expert.

**M. Redway:** Quand pensez-vous l'avoir?

**M. Macdonald:** Je ne peux pas vous donner une date fixe, mais une fois qu'on possède l'expérience des régimes du secteur public, lorsqu'on se fait une idée de la façon dont ils ont fonctionné, on peut en tirer un mandat pour l'expert-conseil. Autrement dit, il faut attendre le moment opportun pour rédiger ce mandat avant de se lancer dans la troisième phase. Je ne peux pas vous le dire pour l'instant.

**M. Redway:** Vous nous avez dit en juillet de cette année que vous pensiez que tout cela serait terminé d'ici à l'été 1993.

**M. Macdonald:** Je le pense toujours.

**M. Redway:** Vous devez donc savoir quand il vous faudra embaucher un expert-conseil pour que l'étude soit terminée d'ici à l'été 1993.

**M. Macdonald:** Je dirais spontanément que nous en serons sans doute à cette étape à la fin de l'hiver prochain ou au début du printemps.

**M. Redway:** Prévoyez-vous demander des propositions de la part de consultants?

**M. Macdonald:** Le ministère des Approvisionnements et Services a un système d'appel d'offres ouvert. Nous allons examiner la situation. En réalité, nous ferons sans doute appel à l'expérience commune du ministère des Finances et des responsables des régimes de retraite pour savoir qui est le plus actif. Il s'agira sans doute d'un appel d'offres concurrentiel. C'est normalement le cas.

**M. Redway:** Avez-vous une idée du coût?

**M. Macdonald:** J'hésite à m'engager en donnant un chiffre. Mais si je peux donner une estimation, il s'agirait sans doute... Non, je préfère ne pas donner d'évaluation, parce que si j'opte pour une offre concurrentielle, je ne veux pas qu'un compte rendu public indique ce que je pourrais m'attendre à payer.

**M. Redway:** Je voulais simplement savoir à combien cela pourrait s'élever.



[Texte]

**Mr. Macdonald:** Let me simply say, Mr. Redway, we would expect the consultant to be a major contributor to that section. There are people out there who do this reasonably often. We believe in trying to acquire the expertise when we need it, when it's more cost effective to do so.

**Mr. Redway:** I just wondered whether some people might feel it would be more beneficial to put the cost of the consultant into the plan, that it would make it a more viable plan than it is now.

**Mr. Macdonald:** Well, if I were a consultant bidding and I happened to see a public record that said we expected to spend  $x$  number of dollars on a consultant, I would expect that my bid would be quite close to that.

**The Chairman:** Especially coming from the Comptroller General.

**Mr. Redway:** Gee, I thought it would be under that so you would get it for sure.

**Mr. Macdonald:** It depends on the private sector, Mr. Redway.

**Mr. Redway:** You referred to the fact that there was a previous bill, Bill C-33, which was out there many long years ago. As I recall, it never even got approval at second reading.

**Mr. Macdonald:** No, I'm advised it didn't.

**The Chairman:** It was debated.

**Mr. Redway:** Yes, but it never got second reading.

**The Chairman:** I have a lot of scars on my back regarding that bill.

**Mr. Macdonald:** I think a lot of people do, Mr. Chairman.

**Mr. Redway:** But I gather that is still one of the main options being looked at for an approach here.

**Mr. Macdonald:** I wouldn't say it's the main option. I would say there were some principles in Bill C-33 that would definitely be looked at in options. The concept in Bill C-33, as I indicated, was an imputed rate of return, but based on a market performance. That is one of the options that we would want to look at. There was a pension management board set up, which is in partial response to your concern about the fiduciary responsibility. If a decision were taken to go that way, that is clearly something we would have to look at. I'm not saying it is the preferred option. It is an option and it would be looked at. It is that sort of approach.

**Mr. Redway:** How many options are there, in your view?

**Mr. Macdonald:** I'd say we're probably looking at well over a half-dozen. It depends on how you cut it. Is it a different option to have a long-term bond rate plus 1% and then another one to take a weighted market of the best ten firms? Do you take just the average firms or do you take an index? Conceivably, one could call those different options. I would say there are two major options. The one option is the status quo with all sorts of variations. The other option is

[Traduction]

**M. Macdonald:** Je vous dirai tout simplement, monsieur Redway, que nous nous attendrions à ce que l'expert-conseil contribue largement à cette section. Il y a des gens qui exécutent ce genre de contrat assez souvent. Nous pensons qu'il faut essayer de retenir les services d'experts au besoin, quand il est plus rentable de le faire.

**M. Redway:** Je me demandais si certains ne penseraient pas qu'il serait plus avantageux de prendre cet argent pour l'investir dans le régime, que cela en améliorerait la viabilité.

**M. Macdonald:** Si en tant qu'expert-conseil je répondais à un appel d'offres et que j'avais connaissance d'un compte rendu public où l'on dirait qu'on s'attend à dépenser tant de dollars pour retenir les services d'un expert-conseil, je ferais en sorte que mon offre soit assez près de ce montant.

**Le président:** Surtout si cela vient du contrôleur général.

**M. Redway:** Je pensais que vous miseriez moins pour être plus certain de l'obtenir.

**M. Macdonald:** Cela dépend du secteur privé, monsieur Redway.

**M. Redway:** Vous avez parlé d'un autre projet de loi, le projet de loi C-33, qui avait été proposé il y a de nombreuses années. Si je me souviens bien, il n'a même pas été adopté en deuxième lecture.

**M. Macdonald:** Non, on me dit que non.

**Le président:** Il avait fait l'objet d'un débat.

**M. Redway:** Oui, mais il n'est jamais parvenu à la deuxième lecture.

**Le président:** Ce projet de loi m'a laissé bien des cicatrices.

**M. Macdonald:** C'est aussi le cas de bien d'autres, monsieur le président.

**M. Redway:** C'est sans doute encore l'une des principales solutions de rechange qu'on envisage.

**M. Macdonald:** Je ne dirais pas que c'est la principale. Je dirais que le projet de loi C-33 contenait des principes qui ont effectivement été envisagés en tant qu'options. Le projet de loi C-33 reposait, comme je l'ai indiqué, sur le principe du taux de rendement théorique, mais en tenant compte de la tenue du marché. C'est une des options que nous aimerions examiner. Un bureau de gestion des pensions avait été constitué, ce qui peut en partie dissiper vos inquiétudes au sujet de la responsabilité fiduciaire. Si on décidait d'aller dans ce sens, c'est certainement quelque chose que nous devrions examiner. Je ne dis pas que c'est l'option préférée. C'est une option, et elle serait examinée. Voilà le type de démarche envisagée.

**M. Redway:** À votre avis, combien d'options y a-t-il?

**M. Macdonald:** Je dirais qu'il y en a plus d'une demi-douzaine. Tout dépend de la façon de voir les choses. Est-ce une option différente si l'on prend un taux obligataire à long terme plus 1 p. 100, et une autre si l'on prend un marché pondéré des 10 meilleures entreprises? Prend-on seulement les entreprises moyennes, ou se sert-on d'un indice? Vraisemblablement, on pourrait dire qu'il s'agit là d'options différentes. Je dirais pour ma part qu'il y a deux grandes

[Text]

external investment of some component and then a whole range of various options in that. Those clearly, in my view, are *les deux grands volets du débat*.

**Mr. Redway:** There are really only two.

**Mr. Macdonald:** There really are two major options with a whole shade of—

**Mr. Redway:** Variations of the familiar approach.

**Mr. Macdonald:** I can't think of a third one, frankly. But if the committee has a thought, we would be pleased to take it under consideration.

**Mr. Redway:** Maybe this isn't in your line, but I just wondered if you have any knowledge as to why the public service pensions were exempted from the Pension Benefits Standards Act? Was it because of the controversy that had gone on over Bill C-33?

**Mr. Macdonald:** I can't answer that. I don't know. They came at different times. There were different ministers, different legislation.

• 1010

**The Chairman:** I take it Mr. Gorbet didn't know about it when he said in his statement here in February that there would be a study on the fiduciary rate.

**Mr. Macdonald:** I'm sorry. I don't have Mr. Gorbet's transcript but I can accept that. Please understand that the fiduciary responsibility will be looked at but it comes with the nature of the option one takes, quite frankly.

If it's the wish of this committee that we extend the study to look at the nature of the fiduciary responsibility that could accompany the various options, I'd be pleased to do so. It's a little in advance of when we would normally do it, but if this is obviously a point of concern I'd be more than happy to have a section on the options. It would suggest the nature of a fiduciary responsibility that would be appropriate for each of the options.

**The Chairman:** Speaking for myself, I think that that would be very helpful if that was available for all the members here.

**Mr. Macdonald:** I'd be happy to provide that.

**Mr. Desautels:** I'd just add to that, Mr. Chairman. Even if there was no change to the status quo on the financing arrangements, I'd recommend that we look at the fiduciary responsibilities.

**Mr. Macdonald:** I'm prepared to extend the scope of the study to do just that.

**The Chairman:** That's great. Mr. Redway, are you finished?

**Mr. Redway:** I have one final question, Mr. Chairman. I just wondered if Mr. Macdonald had heard lately of anyone complaining about the fact that none of the funds had been invested in Japanese real estate?

**Mr. Macdonald:** Not to my knowledge.

That's a very interesting point, Mr. Redway, in the sense that a high yield normally carries with it a high risk. I think pension funds are supposed to have rates of return that are reasonable and of relatively low risk. There's no question

[Translation]

options. La première étant le statu quo avec toutes sortes de variations. L'autre est l'investissement extérieur de certaines composantes, puis tout un ensemble de différentes options à l'intérieur de cette deuxième option. Voilà bien, à mon sens, *the two main components of the debate*.

**M. Redway:** Il n'y en a au fond que deux.

**M. Macdonald:** Il y a deux grandes options, avec toute une palette de...

**M. Redway:** Variations de l'approche connue.

**M. Macdonald:** Je n'en vois pas de troisième, vraiment. Mais si le comité a des suggestions à faire, nous serons heureux d'en tenir compte.

**M. Redway:** Ce n'est peut-être pas à vous que je devrais poser la question, mais je me demandais si vous sauriez pourquoi les régimes de pension de la fonction publique sont exemptés de l'application de la Loi sur les normes des prestations de pension? Est-ce dû à la controverse qu'a suscitée le projet de loi C-33?

**M. Macdonald:** Je ne peux pas répondre. Je ne sais pas. Cela s'est produit à des époques différentes. Il y avait différents ministres, différents textes législatifs.

**Le président:** Je suppose que M. Gorbet n'était pas au courant de cela quand il a dit ici en février qu'on effectuera une étude sur le taux fiduciaire.

**M. Macdonald:** Je regrette. Je n'ai pas la transcription des propos de M. Gorbet, mais je veux bien me rendre à votre argument. Remarquez bien que la responsabilité fiduciaire sera examinée, mais cela dépend de la nature de l'option qu'on prend, vraiment.

Si le comité souhaite que nous élargissions l'étude pour examiner la nature de la responsabilité fiduciaire qui irait de pair avec les différentes options, je serais heureux de le faire. C'est un peu anticiper sur le moment où nous le ferions normalement, mais si cela vous préoccupe, je me ferai un plaisir d'avoir une section sur les options. Je proposerai la nature d'une responsabilité fiduciaire qui conviendrait à chacune des options.

**Le président:** Pour ma part, je pense que cela serait très utile si tous les membres ici présents pouvaient en être informés.

**M. Macdonald:** Je me ferai un plaisir de fournir ce document.

**M. Desautels:** J'aimerais ajouter quelque chose, monsieur le président. Même si l'on ne modifie en rien le statu quo en ce qui concerne les ententes budgétaires, je recommanderai qu'on examine les responsabilités fiduciaires.

**M. Macdonald:** Je suis d'accord pour étendre la portée de l'étude dans ce but précis.

**Le président:** Fort bien. Monsieur Redway, est-ce tout?

**M. Redway:** J'ai une dernière question, monsieur le président. Je me demandais si M. Macdonald avait récemment entendu parler de plaintes récentes au sujet du fait qu'aucun des fonds n'a été investi dans le secteur immobilier japonais.

**M. Macdonald:** Pas à ma connaissance.

C'est très intéressant, monsieur Redway, du fait qu'un fort rendement va habituellement de pair avec la prise de risques élevés. J'estime que les régimes de pension sont censés produire des taux de rendement raisonnables où les



[Texte]

that one of the issues that the planned participants—the public servants—would have to address is the degree of risk exposure they're willing to submit themselves to. This is a problem for all pension plans.

**M. Larrivée (Joliette):** Lorsque le rapport du vérificateur est sorti, disant qu'il serait possible d'aller chercher des intérêts plus élevés à l'extérieur, les syndicats, par exemple l'Alliance, ont dit: Il y a là un manque à gagner. Je ne vois pas comment les employés peuvent être affectés par cela parce qu'il s'agit de pensions; c'est prédéterminé. Y a-t-il quelque chose que je n'ai pas compris dans tout cela? Est-ce que cela peut affecter les employés?

**M. Macdonald:** Eh bien, il me semble que si le taux d'intérêt avait été plus élevé, les fonds versés par les contribuables auraient pu être réduits.

It's a bit of a speculative argument in the sense that, as you said, the participants of the plan are guaranteed a return of defined benefit.

The point the Auditor was making, I believe—and I will perhaps let the Auditor contradict me if I mistate it—is that the advantage to the Canadian taxpayer could have been such that had the plan been earning higher rates of return, the contributions out of the Consolidated Revenue Fund to fund deficits in the future might be avoided. In a sense, it is the question of the financing of the plan more than the payment of the benefits. Certainly my impression of what I saw in the newspapers representing the union's reaction did not reflect that.

**M. Desautels:** Monsieur le président, permettez-moi d'élaborer un tout petit peu.

Du point de vue de l'intérêt du contribuable, si ces fonds-là avaient été investis à l'extérieur, ils auraient rapporté davantage. Le gouvernement aurait pu se financer en même temps sur le marché, pour ses propres emprunts, au même taux qu'aujourd'hui. Il y aurait donc eu un gain net pour le contribuable. Cela peut être hypothétique, monsieur Larrivée, et je l'avoue. C'est pour cette raison que la question mérite d'être étudiée. Il y aurait peut-être eu un avantage pour le contribuable.

Pour ce qui est du participant au régime de retraite, cela aurait pu avoir un impact sur lui, même s'il a des pensions garanties. Ce genre d'exercice peut mener, à long terme, à un meilleur appariement entre les cotisations qu'on paye et les prestations qu'on reçoit. Dans un régime de retraite, si le rendement est différent, s'il est insuffisant, cela peut vouloir dire qu'il faut augmenter les cotisations.

• 1015

Donc, l'exercice pourrait, à long terme, à travers des négociations difficiles, avoir certaines conséquences pour le cotisant, à cause de l'exercice d'appariement qui pourrait suivre.

**M. Larrivée:** On a dit qu'il y avait eu un manque à gagner. L'Alliance disait: C'est nous qui avons dû payer pour cela. Ce n'est pas tout à fait. . .

**M. Desautels:** Non. En fait, c'est le contribuable qui a payé la facture du manque à gagner.

[Traduction]

risques sont relativement faibles. Il va sans dire que les participants visés—les fonctionnaires—devraient entre autres choses s'interroger sur l'importance des risques qu'ils sont prêts à prendre. C'est un problème qui se pose dans le cas de tous les régimes de pension.

**Mr. Larrivée (Joliette):** When the Auditor General's report was published, saying that it would be possible to have higher interest rates outside, unions, for example, the Alliance, said: There's the loss of earnings. I cannot see how employees can be affected by that since those are pensions; they are preset. Is there something I did not get in all of that? Could it affect employees?

**Mr. Macdonald:** I think that if the interest rates had been higher, the taxpayers could have paid less.

C'est une question hypothétique, du fait que, comme vous l'avez dit, les participants au régime ont l'assurance de toucher des prestations déterminées.

Ce que voulait dire le vérificateur, je crois—et le vérificateur voudra peut-être me reprendre si je fais erreur—c'est que le contribuable canadien aurait pu bénéficier du fait que si les taux de rendement du régime avaient été plus élevés, on aurait pu éviter de prélever des cotisations provenant du Trésor pour éponger des déficits futurs. En somme, il s'agit davantage d'une question de financement du régime que de paiement des prestations. Les comptes rendus que les journaux ont donnés de la réaction du syndicat ne le faisaient pas ressortir.

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, I would like to give more explanations.

With regard to the taxpayer's interest, if those funds had been invested outside, they would have earned more. The government could have found funding at the same time on the market, for its own needs, at the same rate we have today. There would then have been a net profit for taxpayers. It may be theoretical, Mr. Larrivée, I agree. That is why this issue is worth reviewing. There might have been an advantage to the taxpayers.

With regard to the contributors to the pension plan, it could have had an impact on them, even if there are guaranteed pension benefits. This type of exercise can, in the long term, result in a better match between the contributions paid and the benefits received. If the return earned by a pension plan is inadequate, this may mean that contributions will have to be increased.

So, eventually, following difficult negotiations, the exercise could have some consequences for the contributor, because of the matching process that could be involved.

**Mr. Larrivée:** It has been said that there was a short fall. The Alliance said that they had to pay for that. That's not exactly. . .

**Mr. Desautels:** No. Actually, it was the taxpayer who paid for the shortfall.

[Text]

**M. Larrivée:** C'est cela.

**M. Young:** Comme toujours.

**M. Larrivée:** Oui, il paye souvent la facture, mais ce que vous dites est hypothétique. Ce n'est pas aussi simple que cela. C'est sûr qu'il y aurait eu des intérêts supérieurs, des revenus supérieurs, mais j'imagine que les coûts d'une telle opération auraient été différents de ceux d'un simple transfert dans les livres du gouvernement. J'imagine qu'il y a tout un système à mettre en place pour aller à l'extérieur et gérer le portefeuille.

Je ne suis pas un expert en la matière, mais faisons un parallèle avec la Caisse de dépôt et placement du Québec. La Caisse de dépôt et placement gère les fonds des employés. C'est sûr que cela appartient au gouvernement, mais eux vont à l'extérieur.

**M. Desautels:** En partie.

**M. Larrivée:** En partie. C'est mixte. A-t-on déjà fait le parallèle entre les deux? A-t-on fait une analyse pour voir s'il y aurait avantage à procéder de la même manière?

**M. Desautels:** La Caisse de dépôt et placement est un des points de comparaison que nous avons utilisés dans l'étude que nous avons faite l'an dernier. On a comparé le rendement de la Caisse et ceux d'autres gros fonds de pension qui investissaient à l'extérieur avec celui qui avait été crédité au compte de retraite des employés de la Fonction publique fédérale. Donc, on s'en est servi.

**M. Larrivée:** Vous vous en êtes servi pour déterminer qu'il y aurait peut-être avantage à...

**M. Desautels:** Oui. Nous n'avons pas tenu compte d'une augmentation de frais administratifs que cela pourrait engendrer, mais pour un fonds de cette grosseur-là, ce n'est pas un pourcentage très élevé.

**M. Larrivée:** Le pourcentage n'est pas très élevé.

Tout à l'heure, monsieur Desautels, vous avez parlé de l'évaluation comme faisant partie de vos fonctions. Je pensais que c'était de la vérification que vous faisiez.

**M. Desautels:** Il y a une distinction technique, évidemment. Bien sûr, nous faisons de la vérification, mais notre vérification comporte, comme vous pouvez le voir dans notre loi, des exigences particulières sur le plan de l'économie et de l'efficacité. On doit vérifier dans quelle mesure les dépenses gouvernementales rencontrent des normes d'économie et d'efficacité. On doit également rassurer le Parlement quant à la qualité des évaluations de programmes qui sont faites dans l'ensemble du gouvernement. D'après notre loi, nous ne faisons pas normalement des évaluations nous-mêmes, mais nous devons rassurer le Parlement sur la qualité des évaluations de programmes qui se font dans l'ensemble du gouvernement.

**Le président:** J'ai quelques questions à poser à M. Macdonald au sujet de l'évaluation des programmes.

Dans votre boîte à vous, au Bureau du contrôleur général, y a-t-il toujours une section qui s'appelle

Policy Evaluation, Evaluation of Programs?

[Translation]

**Mr. Larrivée:** That's right.

**Mr. Young:** As usual.

**Mr. Larrivée:** Yes, the taxpayer often picks up the tab, but what you are saying is hypothetical. It's not that simple. Of course, there would have been higher interests and revenues, but I imagine the cost of such an operation would have been different from that involved in a simple transfer into the government's blue books. I imagine there is a whole system that has to be set up to go outside and manage the portfolio.

I'm not an expert on the subject, but let's make a comparison with the Caisse de dépôt et placement du Québec. The Caisse manages employees' funds. Of course the plan belongs to the government, but they do go outside.

**Mr. Desautels:** Partly.

**Mr. Larrivée:** Partly. It is a combination of the two. Has any comparison ever been made between the two plans? Has anyone ever analysed the situation to see whether it would be advantageous to operate the way the Caisse does?

**Mr. Desautels:** We did make a comparison with the Caisse de dépôt et placement, among others, in the study we carried out last year. We compared the return earned by the Caisse and that of other large pension funds that invested outside with the return credited to the federal public servants' pension account. So we did use the Caisse in our comparisons.

**Mr. Larrivée:** You used it to determine whether it might be advantageous to...

**Mr. Desautels:** Yes. We did not take into account any increase in administrative costs that could be involved, but in the case of a fund of this size, the percentage would not be very high.

**Mr. Larrivée:** The percentage is not very high.

Earlier, Mr. Desautels, you said that program evaluation was one of your duties. I thought you were responsible for auditing.

**Mr. Desautels:** Naturally, there is a technical distinction. Of course, we do carry out audits, but the audits include, as you can see in our act, particular requirements as regard the economy and efficiency. We must determine to what extent government spending meets these standards of economy and efficiency. We must also reassure Parliament as to the quality of the program evaluations done throughout the government. According to our Act, we do not usually conduct the evaluations ourselves, but we must reassure Parliament about the quality of these program evaluations.

**The Chairman:** I have a few questions for Mr. Macdonald about program evaluation.

In your shop, at the Comptroller General's Office, is there still a section called

Évaluation des politiques, Évaluation des programmes?



[Texte]

**Mr. Macdonald:** Evaluation and Audit Branch.

**Le président:** Cela existe toujours?

**M. Macdonald:** Oui.

**Le président:** Le représentant du contrôleur général auprès du Comité des finances, présidé par un M. Caron, je pense. . . En tout cas, c'est un M. Caron qui présidait ce comité-là autrefois.

**M. Macdonald:** Oui.

**Le président:** Qui est ce représentant?

**M. Macdonald:** C'est M. Ulrich.

**Le président:** M. Martin Ulrich, n'est-ce pas?

**M. Macdonald:** Oui.

**Le président:** Combien y a-t-il eu de réunions de ce comité-là?

• 1020

**M. Macdonald:** Je crois qu'il y en a eu deux.

**Le président:** Deux réunions depuis combien de temps?

**M. Macdonald:** Je pense que c'était en avril et août.

**Le président:** Savez-vous si les discussions de ce comité-là portent vraiment sur le contenu et l'indépendance de. . . ?

**M. Macdonald:** On m'a dit que les discussions étaient assez actives et que les sujets soulevés étaient vraiment ceux dont on devait discuter.

**Le président:** Ce n'est pas un monologue du ministère des Finances qui défend ses propres. . .

They're not doing any navel gazing, in other words.

**Mr. Macdonald:** No, Mr. Ulrich does not sit quietly on the sidelines.

**The Chairman:** He reports to you regularly on this thing and he's satisfied.

**Mr. Macdonald:** He keeps me posted. Yes, he does. I don't have him in every week, but clearly I have been briefed by him on a couple of occasions. As I said earlier, so far it seems to be going well.

**Le président:** Y a-t-il d'autres ministères ou agences qui auraient essayé d'imiter les Finances en abolissant leur. . . ?

**M. Macdonald:** Non.

**Le président:** Il n'y en a pas eu d'autres?

**M. Macdonald:** Non.

**Le président:** Il y a eu une rumeur que Statistique Canada avait essayé de le faire, mais ce n'était pas vrai.

**M. Macdonald:** Pas jusqu'à maintenant.

**Le président:** Pas jusqu'à maintenant. Je vous regarde et je vois un sourire sur votre visage.

[Traduction]

**M. Macdonald:** Direction de l'évaluation et de la vérification.

**The Chairman:** It still exists?

**Mr. Macdonald:** Yes.

**The Chairman:** The representative of the Comptroller General's Office on the Department of Finance Committee, chaired by Mr. Caron, I believe. . . At least Mr. Caron used to chair the committee.

**Mr. Macdonald:** Yes.

**The Chairman:** Who is your office's representative?

**Mr. Macdonald:** His name is Mr. Ulrich.

**The Chairman:** Mr. Martin Ulrich?

**Mr. Macdonald:** Yes.

**The Chairman:** How many times has the committee met?

**Mr. Macdonald:** I think there have been two.

**The Chairman:** Two meetings in how long?

**Mr. Macdonald:** I think they were held in April and August.

**The Chairman:** Do you know whether the committee's discussions really focused on the content and the independence of. . . ?

**Mr. Macdonald:** I was told that the discussions were quite lively and the subjects were really those the committee was supposed to discuss.

**The Chairman:** It's not simply a monologue by the Department of Finance, defending its own. . .

Autrement dit, ce n'est pas seulement le ministère qui présente son point de vue.

**M. Macdonald:** Non, M. Ulrich ne reste pas silencieux.

**Le président:** Il vous fait des rapports régulièrement et il est satisfait du travail du comité.

**M. Macdonald:** Il me tient au courant, oui. Je ne le vois pas toutes les semaines, mais il m'a informé de ce qui s'est passé à quelques occasions. Comme je l'ai déjà dit, le travail semble bien avancer.

**The Chairman:** Have any other departments or agencies tried to imitate the Department of Finance by abolishing their. . . ?

**Mr. Macdonald:** No.

**The Chairman:** There have been no others?

**Mr. Macdonald:** No.

**The Chairman:** There was a rumor that Statistics Canada had tried to do so, but that was not true.

**Mr. Macdonald:** Not so far.

**The Chairman:** Not so far. I am looking at you and I see that you are smiling.

[Text]

**Mr. Macdonald:** Mr. Chairman, let me just reinforce something I said in my previous testimony. I'm not trying to be cute here.

It's clear that we're under constant pressure to cut expenditures. Overhead expenditures such as the communities that I represent—such as audit and evaluation, along with other overhead communities like personnel—are obvious targets for people who are hard pressed for money to service delivery. Our functions are under constant pressure in departments to ensure that they're delivering the goods.

I think there will be, from time to time, constant questions raised about the effectiveness of a particular function, given its cost. Part of our job is to try to assure people that the functions have an appropriate contribution to make, that they make it and that the functions change with the times.

I did say earlier that the model we decided on in 1978—that everyone will have this and it will report this way—isn't necessarily the optimal model for every department in 1992. We have to change with the times, as the Part IIIs have to change and everything else.

We are in contact with the various departments and we try to assure that the functions are in fact discharged. We try to be flexible in the way they are discharged while keeping the basic principles intact. That's where we are.

**The Chairman:** Just a last question. In answer to Mr. Young's question a few minutes ago about the options and the statement you're going to give us, how soon do we expect that? Is this instead tied to your evaluation of 1993?

**Mr. Macdonald:** I beg your pardon. In regard to what?

**The Chairman:** To the options available.

**Mr. Macdonald:** The fiduciary options, you mean?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Macdonald:** That would be part of the study, Mr. Chairman. That will be in the report next summer.

**The Chairman:** That'll be added to the report, you mean?

**Mr. Macdonald:** Yes, well, I'd like to do it. The way I would see it is that we would have a general discussion and then one would relate how that would impact on various options. As I indicated earlier, I think one can make the case that the closer one gets to an external pension plan completely invested, the more pressing the fiduciary responsibilities become in their full-blown context.

I'm not sure the Auditor would agree with that, but we'll certainly look at that and we'll have a look at the fiduciary even within the status quo.

**The Chairman:** I just wanted to make sure I didn't misunderstand that this was going to be—

**Mr. Macdonald:** It'll be part of the study next summer.

**The Chairman:** It'll be part of the study available at the end of the summer of 1993.

[Translation]

**M. Macdonald:** Permettez-moi d'insister de nouveau sur quelque chose que j'ai dit auparavant, monsieur le président. Je ne cherche pas à être drôle.

Il est clair que nous subissons constamment des pressions pour réduire les dépenses. Les frais généraux comme ceux de la vérification, de l'évaluation et du personnel—qui sont toutes des fonctions que je représente—sont des cibles évidentes lorsqu'on cherche à faire des compressions pour faciliter la prestation des programmes. On surveille ces fonctions constamment pour assurer qu'elles remplissent leur rôle.

Je pense que de temps en temps il y aura toujours des questions soulevées quant à l'efficacité d'une fonction donnée par rapport à son coût. Une partie de notre tâche est de donner l'assurance que nos fonctions apportent une contribution importante et que ces fonctions évoluent avec le temps.

J'ai dit auparavant que le modèle que nous avons choisi en 1978—selon lequel tout le monde devait faire rapport—n'est pas forcément le meilleur modèle pour chaque ministère en 1992. Il faut être à la page—il faut que les parties III soient modifiées, et tout le reste.

Nous sommes en communication avec les différents ministères et nous essayons de nous assurer qu'on mène à bien ces fonctions. Nous essayons de faire preuve de souplesse dans l'exécution de ces fonctions, tout en respectant les principes de base. Voilà où nous en sommes.

**Le président:** Une dernière question. Quand peut-on s'attendre à avoir la déclaration d'options dont vous avez parlé en réponse à une question posée par M. Young il y a quelques instants? Est-ce que cela fait plutôt partie de votre évaluation de 1993?

**M. Macdonald:** Excusez-moi. À quoi faites-vous allusion?

**Le président:** Aux options qui existent.

**M. Macdonald:** Vous parlez des options fiduciaires?

**Le président:** Oui.

**M. Macdonald:** Cela ferait partie de l'étude, monsieur le président, et figurera dans le rapport qui sera présenté l'été prochain.

**Le président:** Vous voulez dire que vous allez ajouter cela au rapport?

**M. Macdonald:** Oui, eh bien, c'est ce que j'aimerais faire. D'après moi, on aurait une discussion générale et ensuite on parlerait de l'incidence sur les différentes options. Comme je l'ai déjà dit, je pense qu'on peut prétendre que plus on s'approche d'un régime de retraite externe complètement investi, plus les responsabilités fiduciaires deviennent urgentes.

Je ne suis pas sûr que le vérificateur général serait d'accord avec cela, mais nous allons certainement examiner la responsabilité fiduciaire, même dans le contexte du statu quo.

**Le président:** Je voulais tout simplement m'assurer que je n'ai pas mal compris. Ce rapport va faire partie de... .

**M. Macdonald:** Il fera partie de l'étude qui sera publiée l'été prochain.

**Le président:** Il fera partie de l'étude qui sera disponible à la fin de l'été 1993.



[Texte]

**Mr. Macdonald:** The summer of 1993.

**The Chairman:** Thank you.

**Mr. Young:** The end of the summer.

**Mr. Macdonald:** You will note, Mr. Chairman, that I didn't say the beginning or the end. I said the summer.

**The Chairman:** However, it has a beginning and an end, Mr. Macdonald. It starts June 21 and ends September 21.

**Mr. Macdonald:** I don't think we had a summer this year, Mr. Chairman, but we still delivered things.

**The Chairman:** Join the club.

**Mr. Macdonald:** I cannot tell you exactly when. One of the difficulties is a difficulty that everyone has. Summer tends to be a time of lower activity simply because people are away. Clearly, we want to have this thing completed. We'll deliver it in the summer of next year.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Macdonald.

Are there any further questions by the members? There being no further questions—

monsieur Desautels, voulez-vous dire le mot de la fin?

**M. Desautels:** Étant donné que M. Macdonald est ici aujourd'hui, j'aimerais lui demander une petite précision avec votre permission, monsieur le président.

**Le président:** Oui, allez-y.

• 1025

**M. Desautels:** C'est peut-être moi qui suis dans la confusion, mais... Dans la lettre de M. Macdonald datée le 22 juillet, on se réfère encore une fois à l'étude promise par l'honorable Gilles Loiselle dont on a fait mention au mois de décembre dernier. Est-ce que cette étude de M. Loiselle est comprise à l'intérieur de l'étude conjointe du Conseil du Trésor et du ministère des Finances ou s'il s'agit d'un exercice complètement à part?

**M. Macdonald:** Ce que M. Loiselle a promis, c'est une revue des éléments fondamentaux.

I think the results of the study we discussed today would be an input to the review that Mr. Loiselle—

**The Chairman:** Input to...?

**Mr. Macdonald:** It will have to be a component of the input, and I'll tell you why. A number of issues will have to be looked at in the review of the fundamental elements. A component will be the financing, but another component will be the benefits: the kind of benefits, who pays, and how they're going to be financed. So in a sense, the two will be interactive. They're not the same study, but they will interact.

For example, in the discussions on Bill C-55 there were numerous valid representations made by a variety of parties that would have the effect of enriching the benefits currently paid—for example, survivor benefits going to 60% without an

[Traduction]

**M. Macdonald:** L'été 1993.

**Le président:** Merci.

**M. Young:** À la fin de l'été.

**M. Macdonald:** Vous allez remarquer, monsieur le président, que je n'ai pas mentionné le début ni la fin de l'été. J'ai parlé tout simplement de l'été.

**Le président:** Cependant, l'été a un début et une fin, monsieur Macdonald. Il commence le 21 juin et finit le 21 septembre.

**M. Macdonald:** Je pense que nous n'avons pas eu d'été cette année, monsieur le président, mais nous avons quand même respecté nos engagements.

**Le président:** Je suis du même avis que vous.

**M. Macdonald:** Je ne peux pas vous dire exactement quand le rapport sera prêt. Chez nous comme ailleurs, nous avons certains problèmes parce qu'en été les gens sont en congé. Il ne fait aucun doute que nous voulons terminer le rapport. Nous allons vous le livrer l'été prochain.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Macdonald.

Les membres du comité ont-ils d'autres questions à poser? Puisqu'il n'y en a pas... .

would you like to have the last word, Mr. Desautels?

**Mr. Desautels:** Since Mr. Macdonald is here today, I would like to ask for one small clarification, if I could, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Yes, go ahead.

**Mr. Desautels:** Maybe I'm the one who is confused, but... In Mr. Macdonald's letter of July 22, there is another reference to the study promised by the Honorable Gilles Loiselle, and this study was referred to in December of last year. Is the study promised by Mr. Loiselle included within the joint study by Treasury Board and the Department of Finance or is it a completely separate study?

**Mr. Macdonald:** Mr. Loiselle promised to review the fundamental elements.

Je pense que les résultats de l'étude dont nous avons parlé aujourd'hui seraient utilisés dans la préparation de l'étude que M. Loiselle... .

**Le président:** Utilisés...?

**M. Macdonald:** Il faut qu'on tienne compte de cette étude, et je vais vous dire pourquoi. Il va falloir examiner un certain nombre de questions dans l'étude des éléments fondamentaux. Un élément, c'est le financement, mais un autre, ce sont les prestations: le genre de prestations, qui les paient, et comment on va les financer. Donc, en un sens, les deux études fonctionnent ensemble. Il ne s'agit pas de la même étude, mais l'une va compléter l'autre.

Par exemple, lors des discussions au sujet du projet de loi C-55, différents groupes ont dit fort légitimement que le projet de loi aurait pour effet d'augmenter les prestations qui sont versées à l'heure actuelle—par exemple, les prestations

[Text]

actuarial adjustment, ability to remarry after retirement without an actuarial... and a whole variety of things of this nature. Anything is possible as long as one is prepared to finance it.

So in a sense, part of the consultation that will have to be undertaken with a variety of parties, including plan members but also the taxpayers who end up paying, parliamentarians and whatever, is the nature of what would be in a revised package. If there are major changes to be made that have a hefty price tag, how are they going to be financed? That will in fact feed back into the financing we will be discussing. So in a sense, I think the two will interact, but they are separate studies on separate—

**Mr. Redway:** One of those components had to do with pensions of members of Parliament as well.

**Mr. Macdonald:** Yes.

**The Chairman:** I quote from Mr. Macdonald's letter to me of July 22:

The elements include management of the plan, future inflation protection arrangements, contributions and benefits provisions, and greater return earned by the pension plan.

Those are all things in Bill C-91. They're all in the Pensions Benefits Standards Act.

**Mr. Macdonald:** Recall that benefit provisions is a very broad term and can bring in a lot of other things. We will look at a variety of other things.

**Le président:** Monsieur Desautels, êtes-vous satisfait de la réponse?

**M. Desautels:** Oui.

**Le président:** Monsieur Young?

**M. Young:** Moi, je suis toujours satisfait.

**Le président:** C'est bien. Je remercie M. Macdonald, M. Desautels, M<sup>me</sup> Barrados et M<sup>me</sup> Miller.

Thank you very much for your contribution this morning.

This meeting is adjourned until October 15, at which time we will meet to discuss a series of things all day.

[Translation]

au conjoint qui seront augmentées à 60 p. 100 sans rajustement actuariel, la possibilité pour un fonctionnaire de se remarier après la retraite sans rajustement actuariel, etc. Tout est possible pourvu que quelqu'un donne le financement nécessaire.

Il faudrait consulter beaucoup d'intervenants—par exemple les participants, les contribuables qui finissent par payer la note, les parlementaires, etc., au sujet d'un régime modifié. Si certains changements coûtent très cher, comment va-t-on les financer? Cela rejoint notre étude du financement du régime. Donc, en un sens, les deux études seront complémentaires, mais ce sont deux études distinctes sur des questions distinctes. . .

**M. Redway:** L'un des éléments portait sur les pensions des députés.

**M. Macdonald:** Oui.

**Le président:** Je vous cite la lettre que M. Macdonald m'a envoyée, qui est datée du 22 juillet:

Les éléments fondamentaux qui feront l'objet d'un examen comprennent les questions relatives à la gestion des régimes, les modalités de protection future contre l'inflation, les dispositions relatives aux cotisations et aux prestations, ainsi que le taux de rendement des fonds de pension.

On trouve tous ces éléments-là dans le projet de loi C-91. Ils sont tous dans la Loi sur les normes des prestations de pension.

**M. Macdonald:** Il ne faut pas oublier que le terme «dispositions» d'un régime est très large et peut englober beaucoup d'autres éléments. Nous allons examiner toute une série d'autres questions.

**The Chairman:** Are you satisfied with the answer, Mr. Desautels?

**Mr. Desautels:** Yes.

**The Chairman:** Mr. Young?

**Mr. Young:** I'm always satisfied, myself.

**The Chairman:** That's good. I would like to thank Mr. Macdonald, Mr. Desautels, Ms Barrados and Ms Miller.

Merci beaucoup de votre contribution à nos travaux de ce matin.

La séance est levée jusqu'au 15 octobre, où nous nous réunirons pendant toute une journée pour discuter de plusieurs questions.





**MAIL  POSTE**

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

**Lettermail**

**Poste-lettre**

**K1A 0S9**

**Ottawa**

*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

---

**WITNESSES**

*From the Office of the Comptroller General of Canada:*

J.A. Macdonald, Comptroller General.

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Denis Desautels, f.c.a., Auditor General.

**TÉMOINS**

*Du Bureau du Contrôleur général du Canada:*

J.A. Macdonald, Contrôleur général.

*Du Bureau du Vérificateur général du Canada:*

Denis Desautels, f.c.a., Vérificateur général.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 34

Thursday, October 15, 1992

Chairperson: Jean-Robert Gauthier

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 34

Le jeudi 15 octobre 1992

Président: Jean-Robert Gauthier

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), consideration of Chapter 10 of the 1991 Auditor General's Report (Department of Agriculture - Farm Safety Net Programs)

CONCERNANT:

Conformément à l'alinéa 108(3)e) du Règlement, étude du chapitre 10 du Rapport du vérificateur général pour 1991 (le ministère de l'Agriculture - Programmes de la sécurité du revenu agricole)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature,  
1991-1992

## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairperson:* Jean-Robert Gauthier

### Members

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Alan Redway  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

Clairette Bourque

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Président:* Jean-Robert Gauthier

### Membres

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Alan Redway  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

*La greffière du Comité*

Clairette Bourque

Published under authority of the Speaker of the  
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,  
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre  
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,  
Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 15, 1992  
(49)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:40 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chairman, Jean-Robert Gauthier, presiding.

*Members of the Committee present:* Eugène Bellemare, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Guy Saint-Julien and Douglas Young.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Jean-Denis Fréchette and Michelle Salvail, Research Officers.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Denis Desautels, f.c.a., Auditor General; Hugh McRoberts, Principal, Audit Operations Branch. *From the Department of Agriculture:* Dennis Stephens, Assistant Deputy Minister, Grains and Oilseeds Branch; Gilles Lavoie, Director General, Farm Financial Programs Directorate; Bruce Mitchell, Director General, Audit and Evaluation Branch.

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), the Committee commenced consideration of Chapter 10 of the 1991 Auditor General's Report (Department of Agriculture—Farm Safety Net Programs).

Dennis Stephens and the Auditor General each made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

It was agreed,—That the Chairman and a Research Officer be authorized to travel to Toronto from November 22 to 24, 1992 to attend the 13th Annual Conference of the Canadian Comprehensive Auditing Foundation.

At 11:35 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Clairette Bourque

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 15 OCTOBRE 1992  
(49)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à 9 h 40 dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Jean-Robert Gauthier (*président*).

*Membres du Comité présents:* Eugène Bellemare, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Guy Saint-Julien et Douglas Young.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Jean-Denis Fréchette et Michelle Salvail, attachés de recherche.

*Témoins: Du Bureau du vérificateur général du Canada:* Denis Desautels, f.c.a., vérificateur général; Hugh McRoberts, directeur principal, Opérations de vérification. *Du ministère de l'Agriculture:* Dennis Stephens, sous-ministre adjoint, Céréales et Oléagineux; Gilles Lavoie, directeur général, Programmes d'aide financière aux agriculteurs; Bruce Mitchell, directeur général, Vérification et évaluation.

Conformément à l'alinéa 108(3)e) du Règlement, le Comité entreprend l'étude du chapitre 10 du Rapport du vérificateur général de 1991 (le ministère de l'Agriculture—Programmes de la sécurité du revenu agricole).

Dennis Stephens de même que le vérificateur général font chacun un exposé puis, avec les autres témoins, répondent aux questions.

Il est convenu,—Que le président et un attaché de recherche soient autorisés à se rendre à Toronto du 22 au 24 novembre 1992, afin de participer au 13<sup>e</sup> Congrès annuel de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée.

À 11 h 35, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*La greffière du Comité*

Clairette Bourque

[Text]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, October 15, 1992

• 0938

**Le président:** À l'ordre, s'il vous plaît!

Je désire vous remercier de vous être dérangés ce matin pour assister à cette réunion du Comité des comptes publics afin que nous puissions recevoir et imprimer les témoignages des témoins que nous entendrons aujourd'hui.

L'ordre du jour est ainsi libellé: Conformément à l'article 108(3)e) du Règlement, le Comité étudie le chapitre 10 du Rapport du vérificateur général pour 1991, ministère de l'Agriculture—Programmes de la sécurité du revenu agricole.

Nous avons invité le sous-ministre à venir nous parler ce matin, mais il m'a fait parvenir une lettre m'avisant qu'il lui était impossible d'être ici, son ministre l'ayant convoqué dans l'Ouest. Donc, M. Wright ne sera pas avec nous, mais nous avons deux sous-ministres adjoints, M. Dennis Stephens et M. Gilles Lavoie. Le premier est sous-ministre adjoint à la Direction générale des céréales et oléagineux et le second est directeur général de la Direction des programmes d'aide financière aux agriculteurs.

• 0940

Nous avons aussi avec nous, comme d'habitude, le vérificateur général, M. Denis Desautels, et son adjoint,

Mr. Hugh McRoberts, Principal, Audit Operations Branch.

The procedure will be simple. We will ask the witnesses from the Department of Agriculture to make their statement.

I regret to tell members that the statement was not available to us for circulation, which is unusual. We usually ask for these things well in advance so that we can study them. We do not like to be surprised with these documents on the day of a meeting. It is a habit that should not be continued with committees of the House of Commons. I think people have time to present these things. You've had sufficient notice. I will just tell you that we are not pleased with the fact that you didn't circulate your opening statements. We hope that the next time you come here you will take this advice to circulate your statements properly prior to that.

**Mr. Young (Acadie—Bathurst):** Mr. Chairman, I have a point of order on that matter. I recognize we are here today while the House is not sitting, but it was my understanding that if the House were sitting we would not sit if the documents were not circulated. I want to make sure that the committee continues to respect that.

[Translation]

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 15 octobre 1992

**The Chairman:** I now bring this meeting to order!

I would like to thank you for having the time this morning to come to this meeting of the Public Accounts Committee so that we may hear and print the evidence of the witnesses we will be hearing today.

The order of the day is as follows: Pursuant to Standing Order 108(3)(e), consideration of Chapter 10 of the 1991 Auditor General's Report (Department of Agriculture—Farm Safety Net Programs).

We invited the Deputy Minister to come and speak this morning, but he sent me a letter telling me that it would be impossible for him to come because he had been called out West by his minister. Therefore, Mr. Wright will not be with us, but we have two Assistant Deputy Ministers with us, Mr. Dennis Stephens and Mr. Gilles Lavoie. Mr. Stephens is Assistant Deputy Minister with the Grains and Oilseeds Branch and Mr. Lavoie is the Director General of the Farm Financial Programs Directorate.

As usual, we also have with us the Auditor General, Mr. Denis Desautels, and his assistant,

M. Hugh McRoberts, directeur principal, Direction générale des opérations de vérification.

La procédure sera simple. Nous demanderons aux témoins du ministère de l'Agriculture de faire leur déclaration.

Je suis au regret de dire aux députés que cette déclaration ne nous a pas été envoyée à l'avance pour que nous puissions vous la faire distribuer, ce qui est inhabituel. Normalement, nous demandons ces documents bien à l'avance, afin de pouvoir les étudier. Nous n'aimons pas les recevoir à la dernière minute, le jour de la réunion. C'est une habitude qui ne devrait pas continuer au sein des comités de la Chambre des communes. Je crois que les gens ont le temps de nous envoyer ces documents. Nous vous avons donné un délai suffisant. Je vous dirai tout simplement que nous ne sommes pas contents que vous n'ayez pas fait distribuer votre déclaration d'ouverture. Nous espérons que la prochaine fois que vous viendrez témoigner, vous suivrez ce conseil et que vous ferez distribuer votre déclaration bien avant le jour de votre comparution.

**M. Young (Acadie—Bathurst):** Monsieur le président, j'aimerais invoquer le Règlement. Je sais que le comité siège aujourd'hui et que la Chambre ne siège pas, mais si je comprends bien, si la Chambre siégeait, nous ne siégerions pas si les documents n'avaient pas été distribués. J'aimerais m'assurer que le comité continuera de respecter cette procédure.



[Texte]

**The Chairman:** That was my next statement. It is a special meeting of this committee during the adjournment of the House. I normally would have told the witnesses that when they have the statement and circulate it to us, we meet, and this meeting would be adjourned, because we have a ruling that if we don't have the statement there is no meeting.

This being a special occasion, I understand the witnesses will proceed with the reading of their introductory statement and we will have some questions following a comment by the Auditor General on their statement.

Is it Mr. Lavoie or Mr. Stephens who is speaking for the department?

**Mr. Dennis Stephens (Assistant Deputy Minister, Grains and Oilseeds Branch, Department of Agriculture):** Mr. Chairman, I apologize for not having this document tabled with the committee in advance. I will certainly ensure it does not happen again. In future when we appear the material will be distributed to your office for circulation to the members of the committee.

With your permission I would like to introduce some of the other representatives from Agriculture Canada who are with me today. Mr. Gilles Lavoie is the Director General of the Farm Financial Programs. We also have with us Bruce Mitchell, who is the Director General of the Audit and Evaluations Branch; and David Miller, who is the Director General of the Finance and Resource Management Directorate of our Corporate Management Branch. There are other officials I may introduce later if I feel questions are specific to their area of expertise and I will ask them to reply directly to you.

We are very pleased to have the opportunity to be here today to discuss the topics that have arisen from the Auditor General's report on the Department of Agriculture's activities in the area of safety nets as covered in chapter 10 of last year's report. I would like to make it clear at the outset that the department has considered it a priority that the observations made by the Auditor General be properly addressed.

We are pleased to report significant accomplishments in each of the key areas, namely, the effectiveness measurement, the self-sustainability, and the overall administration of our safety net programs.

Mr. Rob Wright, who has just recently been appointed Deputy Minister of Agriculture, regrets that he is unable to be here today. As he indicated to you, Mr. Chairman, he has a previous engagement in western Canada with our minister.

In order to discuss our accomplishments we believe it is important to consider first the context in which these programs operate. I am sure everyone here is well aware of the challenges facing the agriculture industry. The sector faces urgent pressures to diversify, to become more efficient and more competitive, while being forced at the same time to cope with unprecedented levels of international subsidies which continue essentially unabated.

[Traduction]

**Le président:** C'est ce que j'allais dire. Il s'agit d'une réunion spéciale du comité pendant l'ajournement de la Chambre. Normalement, j'aurais dit aux témoins que lorsqu'ils nous distribuent leur déclaration, nous nous réunissons. Mais cette réunion-ci aurait été ajournée, parce que nous avons un règlement qui dit que la réunion n'a pas lieu si nous n'avons pas la déclaration.

Il s'agit aujourd'hui d'un cas spécial; alors les témoins liront leur déclaration d'ouverture, et nous leur poserons des questions après que le vérificateur général nous aura fait part de ses commentaires à l'égard de cette déclaration.

Est-ce M. Lavoie ou M. Stephens qui parle au nom du ministère?

**M. Dennis Stephens (sous-ministre adjoint, Direction générale des céréales et oléagineux, ministère de l'Agriculture):** Monsieur le président, je suis désolé de n'avoir pas déposé ce document auprès du comité à l'avance. Je m'assurerai que cela ne se reproduise plus. À l'avenir, lorsque nous viendrons comparaître, les documents seront envoyés à votre bureau pour qu'ils puissent être distribués aux membres du comité.

Si vous me le permettez, j'aimerais vous présenter quelques représentants d'Agriculture Canada qui m'accompagnent aujourd'hui. M. Gilles Lavoie est directeur général des Programmes d'aide financière aux agriculteurs. Nous sommes accompagnés également de M. Bruce Mitchell, directeur général, Vérification et évaluation; et de M. David Miller, directeur général de la Direction des finances et de la gestion des ressources, Direction générale de la gestion intégrée. Je présenterai les autres hauts fonctionnaires plus tard, si vous avez des questions qui touchent directement leur domaine, et je leur demanderai de vous répondre directement.

Nous sommes très heureux d'avoir l'occasion de nous trouver ici aujourd'hui pour discuter des questions découlant du rapport du vérificateur général sur les activités du ministère de l'Agriculture dans le domaine des mesures de sécurité du revenu, traitées dans le chapitre 10 du rapport de l'an dernier. Je voudrais souligner que le ministère s'est donné comme priorité de donner une suite convenable aux observations faites par le vérificateur général.

Nous avons le plaisir de vous informer que nous avons accompli des progrès considérables dans chacun des domaines clés: la mesure de l'efficacité, l'autosuffisance et l'administration des programmes de sécurité du revenu.

M. Rob Wright, qui vient juste d'être nommé sous-ministre de l'Agriculture, regrette de ne pouvoir se trouver ici aujourd'hui. Comme il vous en a informé, monsieur le président, il avait un engagement antérieur dans l'Ouest avec le ministre.

Pour discuter de nos réalisations, nous croyons qu'il faut d'abord étudier le contexte dans lequel ces programmes fonctionnent. Je suis certain que tout le monde ici est bien conscient du défi auquel doit faire face le secteur agricole. Ce secteur subit de fortes pressions en vue de se diversifier et de devenir plus efficace et plus concurrentiel, tout en étant forcé en même temps de faire face à des niveaux sans précédent de subventions internationales qui continuent d'être fondamentalement aussi élevés.



## [Text]

To respond to these enormous pressures on the agrifood sector, the federal government has undertaken a major policy review. This cooperative effort began in earnest in 1989 and is being implemented now through a variety of activities that strive to actualize the vision outlined in the agrifood policy review, namely, greater market responsiveness, regional sensitivity, greater self-reliance, and environmental sustainability.

• 0945

The policy review was a major effort. It involved literally hundreds of hours of consultations with producers, producer organizations, industry representatives, and officials from every level of government in all regions of Canada.

In developing the means to implement the review, the area with perhaps the highest priority for producers in particular was the area of farm income safety nets. The process culminated with the passage of the Farm Income Protection Act.

I had the pleasure of chairing the grains and oilseeds safety net committee, a committee of some 33 people, including many producers from across the country, which actually gave birth to the new safety net programs we've introduced, namely, the Gross Revenue Insurance Protection Program and the Net Income Stabilization Program, NISA.

Safety net programs necessarily have complex objectives in order to respond to the diverse and complex expectations of the industry. While they must encourage greater self-reliance and provide predictability for producer and industry decision-making, they have been developed to function in a situation in which producer incomes continue to remain low because of international subsidy wars and difficult climatic conditions.

In recent meetings federal and provincial ministers of agriculture have continued to recognize the need to assist producers who are suffering the effects of the subsidy war taking place between the European Community and the United States, but to balance such demands with the need to invest wisely in the future of agriculture and in the adaptation necessary to attain a positive future.

The high cost of assistance programs in the agrifood sector over the past several years is well known. Such levels will be difficult, even impossible to sustain, in an environment of increasing fiscal restraint. Whatever the outcome in the GATT there will be ever increasing pressures to make spending decisions and trade-offs effectively. In other words, we must learn to spend smarter.

We agree with the Auditor General on the importance of evaluating the existing safety net programs, including crop insurance and the national tripartite stabilization program, and developing frameworks for evaluation of the newer

## [Translation]

Pour répondre aux pressions énormes que subit le secteur agro-alimentaire, le gouvernement fédéral a entrepris un important examen de politique. Cette activité collective a commencé réellement en 1989, et elle est actuellement mise en oeuvre par le biais d'un certain nombre d'activités qui s'efforcent de concrétiser la vision énoncée dans l'Examen de la politique agro-alimentaire: une plus grande sensibilité au marché, le respect de la diversité des besoins régionaux, plus d'autonomie pour les producteurs et une meilleure protection de l'environnement.

L'examen de la politique n'a pas été une mince affaire. Elle a demandé des centaines d'heures de consultation avec des producteurs, des associations de producteurs, des représentants de l'industrie et des responsables de chaque palier de gouvernement dans toutes les régions du pays.

Lors de l'élaboration des moyens de mise en oeuvre de l'examen, la question la plus urgente pour les producteurs en particulier était celle des mesures de sécurité du revenu agricole. L'adoption de la Loi sur la protection du revenu agricole a été le point culminant de ces activités.

C'est avec plaisir que j'ai présidé le comité des programmes de sécurité du revenu dans les secteurs des céréales et des oléagineux, comité qui regroupait quelque 33 personnes, y compris de nombreux producteurs de tous les coins du pays, et qui a créé nos nouveaux programmes de sécurité du revenu, c'est-à-dire le Régime d'assurance du revenu brut et le Programme de stabilisation du revenu net, PSRN.

Les programmes de sécurité du revenu comportent des objectifs complexes afin de répondre à la diversité et à la complexité des attentes de l'industrie. Ils doivent encourager une plus grande autonomie et faciliter les prévisions pour la prise de décisions par les producteurs et par l'industrie, mais ils ont été élaborés pour servir dans une conjoncture où les revenus des producteurs continuent d'être peu élevés à cause des guerres internationales de subventions et des conditions atmosphériques perturbées.

Lors de récentes réunions, les ministres fédéraux et provinciaux de l'Agriculture ont continué à reconnaître la nécessité d'aider les producteurs qui souffrent des répercussions de la guerre des subventions que se livrent la Communauté européenne et les États-Unis, mais aussi qu'il faudrait compenser ces exigences par le besoin d'investir judicieusement dans l'avenir de l'agriculture et l'adaptation nécessaire pour obtenir un avenir positif.

Le coût élevé des programmes d'aide au cours des dernières années est bien connu. Il sera difficile, et même impossible, de continuer ces paiements, compte tenu des restrictions budgétaires croissantes. Quel que soit l'aboutissement des négociations du GATT, les pressions seront de plus en plus fortes pour que les décisions et les compromis en matière de dépenses soient plus efficaces et permettent de dépenser plus judicieusement.

Nous convenons avec le vérificateur général de l'importance d'évaluer les programmes de sécurité du revenu actuels, y compris l'Assurance-récolte et le Programme national tripartite de stabilisation et d'établir des cadres pour



[Texte]

programs, the Gross Revenue Insurance Plan and the Net Income Stabilization Account, to monitor and assess their impacts and to facilitate the fine-tuning and effective evolution of such programs.

Currently, mid-term reviews are being conducted on the major national tripartite stabilization programs. The ones on cattle and hogs are complete, and the reviews for lambs, honey, and onions are under way.

We have also developed systematic schedules of program evaluations and are devoting considerable effort to ensuring that the data and the information necessary to conduct such evaluations will be available when required.

We have embarked on an ambitious whole farm database project that will provide the department with the essential information needed to monitor performance and to make informed decisions. The project involves the compilation of data from several different sources, including Agriculture Canada, Statistics Canada, Farm Credit Corporation, and Taxation Canada.

I am pleased to table with this committee the department's evaluation plan, and you will note that each of the safety net programs is scheduled for evaluation in the coming years.

Since we are aware of the high level of interest in this matter, we draw particular attention to our plans regarding the evaluations of FSAM I and II, which have just begun.

The Auditor General has expressed great concern about the importance of maintaining the financial self-sustainability of the farm safety net programs. We agree that this is essential and have appreciated and included the advice of the Auditor General in implementing the concept in the actual program agreements with provinces and producers.

We have spent a considerable amount of resources, exercised as much influence as possible on the provinces and producers, and reorganized the administration of our programs to ensure that premium rates are reviewed and systematically adjusted to ensure that the plans under our administration are self-sustainable.

• 0950

For example, we have retained independent actuarial firms to develop premium-setting methodologies for the Gross Revenue Insurance Plan—that's the GRIP program—which, under the agreement, the provinces are required to implement. As a guide to the actuaries, we have suggested this methodology be based on a 20-year timeframe.

Crop insurance has been basically a provincial program, to which the federal government contributes. We have succeeded in incorporating into the national crop insurance regulations the requirement that by April 1, 1993, each province engage actuaries to certify that the premium rates used for each insurance plan or crop are actuarially sound and each program is self-sustainable; and further, that the department engage an actuarial firm to develop the

[Traduction]

l'évaluation des programmes plus récents, soit le Régime d'assurance du revenu brut et le Compte de stabilisation du revenu net, de surveiller et d'évaluer leur impact et de faciliter la mise au point et l'évolution de ces programmes.

Actuellement, des examens à mi-période sont effectués sur l'important Programme national tripartite de stabilisation (PNTS). Ceux portant sur les plans pour les porcs et les plans pour le boeuf sont terminés alors que ceux portant sur les plans pour les agneaux, le miel et les oignons sont en cours.

Nous avons également élaboré des calendriers systématiques pour les évaluations des programmes, et nous travaillons à assurer que les données et l'information nécessaires pour effectuer ces évaluations seront disponibles lorsqu'on en aura besoin.

Nous nous sommes lancés dans un ambitieux projet de base de données complète sur les exploitations agricoles qui fournira au ministère l'information essentielle dont il doit disposer pour surveiller sa performance et pour prendre des décisions basées sur une information plus complète. Le projet comporte la compilation de données provenant de diverses sources, dont Agriculture Canada, Statistique Canada, Société du crédit agricole Canada et Revenu Canada.

Je suis heureux de déposer devant votre comité le plan d'évaluation du ministère. Vous remarquerez que chacun des programmes de sécurité du revenu doit faire l'objet d'une évaluation au cours des prochaines années.

Comme nous sommes conscients de l'intérêt accordé à cette question, nous attirons votre attention sur nos plans à propos des évaluations des M.S.A.A. I et II, qui viennent juste de commencer.

Le vérificateur général s'est déclaré très préoccupé à propos de l'importance de maintenir l'autonomie financière des programmes de sécurité du revenu agricole. Nous convenons que cela est essentiel et nous avons bien apprécié le conseil du vérificateur général; nous l'avons même inclus pour la mise en oeuvre de ce principe dans les documents des ententes sur les programmes conclues avec les provinces et les producteurs.

Nous nous sommes assurés, en allouant une quantité importante de ressources, en exerçant autant d'influence que possible sur les provinces et les producteurs et en réorganisant l'administration de nos programmes, que les taux des primes sont révisés et ajustés systématiquement afin de garantir l'autosuffisance des programmes que nous administrons.

Par exemple, nous avons retenu les services de firmes indépendantes d'actuaire afin d'élaborer les méthodes d'établissement des primes du Régime d'assurance du revenu brut (le RARB) que les provinces sont tenues de respecter en vertu des ententes. Pour aider les actuaires, nous avons proposé que cette méthode fonde les calculs sur une période de 20 ans.

L'assurance-récolte a été essentiellement un programme provincial auquel contribue le gouvernement fédéral. Nous avons réussi à faire inclure dans les règlements relatifs à l'assurance-récolte l'obligation pour les provinces de recourir, à compter du 1<sup>er</sup> avril 1993, à des actuaires afin de faire certifier que les taux de prime en usage pour chacun des plans d'assurance ou chaque culture sont actuariellement viables et que chaque programme est autosuffisant. De plus,



*[Text]*

guidelines and the criteria for use by the provincial actuaries. All three questions raised by the Auditor General in his report were used to develop these guidelines.

An actuarial assessment of each plan is an essential component of the review. In this respect, it is assumed the plans should aim for zero balance at their current termination dates unless they are to continue in operation. We have established within Agriculture Canada a strong base of expertise on premium-setting and methodologies, to provide sound advice on the self-sustainability of programs and to monitor the provinces' performance in the development of their premium rates.

Actuarial advice is not the only input in the premium-setting process. Premium rates must be affordable, must recognize economic realities of the farming sector, and should underscore the unpredictability of price forecasting for agricultural products and be negotiated within the tripartite framework according to existing agreements and legislation. In addition, self-sustainability, in my view, is a dynamic concept and the methodology has to be tested continually, reviewed, and revised by program managers, using actuarial advice and ongoing analysis of actual results and experience. I can assure this committee that Agriculture Canada is assuming a strong leadership role in ensuring the safety net programs are well managed in the context of criteria established for self-sustainability.

The administration of GRIP, national tripartite, and crop insurance for the most part is the responsibility of the province. Federally, we are responsible for ensuring that these programs reflect a national focus and are administered in accordance with the terms and conditions of the formal agreement. In the past year or so, the department has undertaken reviews of all provincial GRIP administrators and conducted audits of selected national tripartite stabilization plans in every participating province. As a result of this effort we now have a better understanding of each province's ability to manage safety net programs. We continue to work closely with the provinces to improve the delivery of the safety net programs.

Last year the Auditor General noted some improvements in the department's main estimates part III, and several of your colleagues provided us with some very positive suggestions, which we are implementing. This year we will continue to make progress in improving the document. The department is currently reviewing its operational plan framework with the Treasury Board and we expect to incorporate the results in the upcoming main estimates.

The industry continues to anticipate the more open trading environment that would result from the current round of multilateral trade negotiations, and to plan for adaptations to such an environment. At the same time there are critical concerns in the areas of environmental pressures, demographic and regional shifts, and escalating demands for new technology and research. Add to this the bizarre or unusual meteorological conditions of the past six months over

*[Translation]*

le ministère a embauché une firme d'actuaire pour élaborer les lignes directrices et les critères que devront utiliser les actuaire provinciaux. Ces lignes directrices ont été élaborées en fonction des trois points soulevés dans le rapport du vérificateur général.

Une évaluation actuarielle de chaque plan constitue une composante essentielle de cet examen. À cet égard, on suppose que chaque plan devrait viser un solde nul à sa date d'abandon, à moins que l'on n'ait planifié la continuation de ce plan. Nous nous sommes dotés à Agriculture Canada d'une équipe de spécialistes de l'établissement des taux de primes et des méthodes pour fournir des avis valides sur l'autosuffisance des programmes et pour la surveillance des activités des provinces relativement à l'établissement de leurs taux de primes.

Les avis actuariels ne constituent pas le seul intrant dans le processus d'établissement des taux de primes. Ils doivent être abordables pour nos partenaires en matière de sécurité du revenu, tenir compte de la réalité économique du secteur agricole et du caractère imprévisible des prix des produits agricoles et être négociés dans un cadre tripartite en fonction des ententes et des lois existantes. De plus, l'autosuffisance constitue essentiellement, à mes yeux, une activité dynamique. La méthodologie doit être vérifiée continuellement, examinée et révisée par les gestionnaires de programmes à la lueur des avis actuariels et des analyses continues des résultats réels et de l'expérience. Je peux vous assurer qu'Agriculture Canada veille énergiquement à garantir que ces programmes soient bien gérés conformément aux critères d'autosuffisance établis.

L'administration du RARB, du PNTS et de l'assurance-récolte relève pour la plus grande partie de la responsabilité des provinces. Au niveau fédéral, nous sommes responsables d'assurer que ces programmes ont une dimension nationale et qu'ils sont administrés en fonction des modalités et conditions des ententes. Au cours de la dernière année ou un peu plus, le ministère a entrepris un examen de toutes les administrations provinciales du RARB et mené des vérifications de certains plans du PNTS dans toutes les provinces participantes. Nous possédons maintenant une meilleure vision de la capacité de chacune des provinces d'administrer les programmes de sécurité du revenu. Nous continuons à travailler en étroite collaboration avec les provinces pour améliorer la réalisation des programmes de sécurité du revenu.

Le vérificateur général a relevé l'année dernière certaines améliorations à la Partie III du Budget des dépenses principal, et plusieurs de vos collègues nous ont formulé des suggestions très positives que nous appliquons. Nous continuerons cette année à améliorer ce document. Le ministère révisé actuellement son cadre du plan opérationnel avec le Conseil du Trésor, et nous espérons en intégrer les résultats dans le prochain Budget des dépenses principal.

Le secteur prévoit toujours que les négociations commerciales multilatérales entraîneront un cadre commercial plus ouvert; c'est pourquoi il continue de se préparer à s'y adapter. Pendant ce temps, des préoccupations majeures en matière d'environnement, de changements démographiques et régionaux et de demandes croissantes relatives aux nouvelles technologies et à la recherche se manifestent. Ajoutez à cela les conditions météorologiques



[Texte]

many of the regions of the country, which have created serious production situations for many of our agrifood sub-sectors.

• 0955

In order to address both the immediate problems and the longer-term strategic issues, industry and governments, federal and provincial, are working together to redefine the way we do business in the agrifood sector and to ensure that Canada is well positioned for competitive advantage in this sector in the future.

This concludes our opening statement, Mr. Chairman. We will be pleased to answer any questions.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Stephens. I have a copy of the report from your department, Audit and Evaluation Branch, 1993 schedule, to which you alluded in your comments. I have only three copies; I haven't had enough to give one to every member of the committee, and I've asked that you supply us with additional copies. Otherwise, we will have to come back this afternoon to discuss. So if we can get it early this morning, it would be appreciated very much.

I am advised that we will get them in half an hour.

Monsieur le vérificateur général, vos commentaires, s'il vous plaît.

**M. Denis Desautels, f.c.a. (vérificateur général du Canada):** Merci, monsieur le président. Je désire lire une déclaration que j'ai fait parvenir au Comité il y a quelques jours déjà.

**Le président:** Merci beaucoup.

**M. Desautels:** J'aurai également quelques commentaires à offrir en réaction à la déclaration d'ouverture que nous venons d'entendre.

Évidemment, je suis très heureux de comparaître devant votre Comité ce matin pour discuter avec vous des résultats de la vérification de l'optimisation des ressources des programmes de sécurité du revenu agricole du ministère de l'Agriculture, tels qu'exposés dans notre rapport de 1991.

Comme vous l'avez mentionné, je suis accompagné de M. McRoberts qui, depuis plusieurs années, est responsable de la vérification que nous faisons au ministère de l'Agriculture et qui sera en mesure de répondre à toutes vos questions sur les détails de ces programmes.

Notre vérification visait deux types de programmes de sécurité du revenu agricole: les programmes destinés à protéger les agriculteurs contre les fluctuations du marché et ceux qui sont destinés à les protéger contre les calamités naturelles. Les programmes qui ont été vérifiés sont donc: l'Assurance-récolte, le Programme de stabilisation du revenu des producteurs de grain de l'Ouest; le Programme national tripartite de stabilisation; le Programme spécial canadien pour les grains I et II; et le Programme canadien d'aide aux agriculteurs victimes de la sécheresse.

[Traduction]

bizarres qui ont prévalu dans bon nombre de régions au cours des six derniers mois et qui ont engendré de graves problèmes de production pour de nombreux sous-secteurs agro-alimentaires.

En vue de faire face tant aux problèmes actuels qu'aux questions stratégiques à long terme, le secteur et les gouvernements fédéral et provinciaux travaillent de concert pour redéfinir la façon de traiter les affaires dans le secteur agro-alimentaire et pour s'assurer que le Canada soit bien placé à l'avenir pour tirer parti de ces avantages concurrentiels dans ce secteur.

Cela termine notre allocution d'ouverture, monsieur le président, et nous nous ferons un plaisir de répondre aux questions.

**Le président:** Merci, monsieur Stephens. J'ai un exemplaire du rapport de votre ministère, Direction générale de la vérification et de l'évaluation, annexe 1993, auquel vous faites allusion dans vos commentaires. Je n'en ai que trois exemplaires; je n'en ai pas reçu suffisamment pour en remettre à chaque membre du comité et j'ai demandé que vous nous fournissiez d'autres exemplaires. Sinon, nous devrons revenir cet après-midi pour en discuter. Nous vous serions donc reconnaissants si nous pouvions les recevoir dès ce matin.

On me dit que nous les recevrons dans une demi-heure.

Mr. Auditor General, your comments, please.

**Mr. Denis Desautels, f.c.a. (Auditor General of Canada):** Thank you, Mr. Chairman. I would like to read a statement I sent to the committee a few days ago.

**The Chairman:** Thank you very much.

**Mr. Desautels:** I also have a few comments in response to the opening statement we have just heard.

Of course, I am pleased to be here today to discuss the results of our 1991 value-for-money audit of the Department of Agriculture's Farm Safety Net Programs.

As you pointed out, I'm accompanied by Mr. McRoberts who, for many years now, had been responsible for the audits we conduct at the Department of Agriculture. He will be able to answer all your questions on the details of these programs.

Our audit examined two types of farm safety net programs: those designed to counteract market risk and those intended to protect farmers against the hazards of nature. The programs audited included: Crop Insurance, Western Grain Stabilization, National Tripartite Stabilization Program, Special Canadian Grains I and II, and Canadian Crop Drought Assistance Program.

## [Text]

Après notre vérification, la Loi sur la protection du revenu agricole a été adoptée. Cette loi habilitait les deux principaux programmes fédéraux-provinciaux, soit le Régime d'assurance du revenu brut et le Compte de stabilisation du revenu, et mettait fin au Programme de stabilisation du revenu des producteurs de grain de l'Ouest. En annexe au présent commentaire se trouvent les noms, les acronymes, les types de programmes de sécurité du revenu et les sommes qui sont en jeu.

Grâce aux programmes de sécurité du revenu agricole, les fermiers ont bénéficié d'un soutien de quelque 7,6 milliards de dollars pour les exercices de 1986-1987 à 1990-1991. Les contributions fédérales pour l'exercice 1991-1992 totalisent environ 2,6 milliards de dollars.

Le Rapport de 1991 portait essentiellement sur quatre points: les moyens de mesurer l'efficacité et d'en faire rapport; l'autofinancement; le respect des accords; et les rapports qui sont faits au Parlement.

Nous avons déjà soulevé bon nombre de ces questions dans notre rapport de 1986 et dans celui de 1989, où nous présentions le suivi du rapport de 1986. Des études internes du ministère ont fait ressortir plusieurs de ces questions.

We reported in our 1991 report that, since our last audit in 1986, the department has performed little ongoing performance measurement or evaluation of these programs, despite a commitment to this committee to do so. For those programs that had been evaluated by the department, we found problems with the quality of the evaluations. Consequently, management did not have sufficient reliable information pertaining to the impact of these programs.

The absence of up-to-date evaluation information is significant in view of the major changes in program design that the department put in place. It was clear that changes in these programs were probable as early as the 1986 Ministers' Statement of Principles and were quite definite by 1988. The department did not change its evaluation plans to gather current information on these programs for the policy review process.

## • 1000

The department concurred with our findings pertaining to effectiveness measurement and reporting. In an appearance before the Standing Senate Committee on National Finance in May 1992, the department stated that there are benefits to be derived by improving its performance indicators.

I believe that the department is presently undergoing a review of its operational planning framework that will help to identify relevant indicators and objectives. We are also encouraged by departmental plans to improve the adequacy of its data systems.

In testimony before the Senate finance committee, the department stated its intention to evaluate its farm safety net programs. It stated that these evaluations will be done for both its ongoing and new programs, including ad hoc programs that are known as farm support adjustment measures.

## [Translation]

Subsequent to the audit, the Farm Income Protection Act was enacted. It provided enabling legislation for two major federal-provincial programs: the Gross Revenue Insurance Program and the Net Income Stabilization Account. As well, it terminated the Western Grain Stabilization Program. An annex to this statement identifies the names, acronyms, type of safety net programs and the dollars involved.

The Safety Net Programs provided support to farmers of some \$7.6 billion for the fiscal years from 1986-87 to 1990-91. Federal contributions for the 1991-92 fiscal year approximate \$2.6 billion.

The 1991 Report focussed on four key issues: effectiveness measurement and reporting, financial self-sustainability, compliance with agreements, and reporting to Parliament.

Many of these issues were raised in our 1986 Report and again in 1989 as part of our follow-up to the 1986 audit. The Department's own internal studies highlighted many of the same issues.

Dans notre rapport de 1991, nous avons signalé que depuis notre dernière vérification de 1986, le ministère n'avait pas fait beaucoup d'évaluations régulières des résultats ou de ces programmes, même s'il s'y était engagé devant votre comité. Quant aux programmes qui avaient été évalués par le ministère, nous avons décelé des lacunes au niveau de la qualité de ces évaluations. Par conséquent, la direction ne disposait pas d'information suffisante et fiable sur l'incidence de ces programmes.

L'absence d'information à jour sur l'évaluation des programmes revêt de l'importance, vu les changements majeurs que le ministère a apportés à la conception des programmes. Il est évident que ces changements étaient probables dès la déclaration de principes des ministres en 1986 et qu'ils étaient assez prévisibles en 1988. Le ministère n'a pas modifié ses plans d'évaluation afin de recueillir de l'information à jour sur ces programmes aux fins du processus d'examen de la politique.

Le ministère était d'accord avec nos constatations concernant la mesure de l'efficacité et l'information communiquée à ce sujet. Lorsqu'il a comparu devant le Comité sénatorial permanent des finances nationales en mai 1992, le ministère a déclaré que l'amélioration de ces indicateurs de rendement lui serait profitable.

Je crois que le ministère effectue actuellement un examen de son cadre de planification opérationnelle qui l'aiderait à établir des indicateurs et des objectifs pertinents. De plus, les projets du ministère d'améliorer ses systèmes de données sont encourageants.

Lorsqu'il a comparu devant le Comité sénatorial des finances, le ministère a indiqué son intention d'effectuer des évaluations de ses programmes de sécurité du revenu agricole. Il a déclaré que ces évaluations seront effectuées tant pour les programmes existants que pour les nouveaux programmes, ainsi que pour les programmes spéciaux connus sous le nom de Programme de soutien et d'ajustement en agriculture.



*[Texte]*

However, these evaluation plans have yet to be fully implemented. Completing the evaluations is important, particularly given the continued use of ad hoc farm support adjustment programs. In 1991-92 the federal government approved the terms and conditions for such programs of approximately \$1.3 billion.

Conformément à l'élément assurance de leur conception, bon nombre des programmes de sécurité du revenu agricole doivent s'autofinancer. Les avances consenties aux programmes d'assurance sont exemptées de la Loi limitant les dépenses publiques, car ces programmes doivent s'autofinancer. Pour servir la gestion et assurer l'obligation redditionnelle, l'autofinancement doit être défini clairement. En outre, l'autofinancement est important dans le contexte des négociations commerciales internationales et des guerres de subventions. Le ministère a d'ailleurs fait état de ses préoccupations à cet égard devant le Comité sénatorial des finances.

Comme nous l'avons déjà signalé dans notre rapport et dans notre témoignage devant le Comité sénatorial des finances, l'autofinancement ne sera réalisé que si le ministère peut répondre aux trois questions suivantes: 1. Quelle est la période pendant laquelle les résultats du programme doivent être évalués? 2. Quel est le gain ou la perte prévu pendant la période visée par l'évaluation? 3. Quel degré de certitude est requis que les résultats réels ne s'écarteront pas trop de la perte ou du gain prévu?

L'absence de critères clairement définis pour établir un ordre de priorité et l'absence de contrôles adéquats pour limiter les avances de fonds afin de maintenir le déficit du programme à l'intérieur de la marge d'autofinancement donnent souvent lieu à des décisions à court terme qui font augmenter le déficit du programme. Le déficit de 1,8 milliard de dollars affiché à la fin du Programme de stabilisation du revenu des producteurs de grain de l'Ouest en est un bon exemple.

Nous sommes encouragés par les mesures prises par le ministère pour impliquer les actuaires dans l'administration du Régime d'assurance du revenu brut et de certains des plans du Programme national tripartite de stabilisation. Nous savons également que les provinces sont tenues d'attester que leurs programmes d'assurance-récolte seront autofinancés d'ici le 1<sup>er</sup> avril 1993. Le ministère a déclaré au Comité sénatorial qu'il est encore en train de discuter de la définition de l'autofinancement. Nous sommes d'avis que le temps n'est plus à la discussion. La responsabilité du fédéral à l'égard des déficits imputables aux programmes existants de sécurité du revenu agricole s'établissait à environ 700 millions de dollars au 31 mars 1992. Le ministère doit fournir des réponses claires à ces trois questions pour donner des directives aux actuaires de manière à ce que les rapports des actuaires puissent être significatifs et comparables.

With the exception of the farm support adjustment measures, all of these programs essentially involve producers, the provinces, and the federal government. Thus, agreement among the parties is the substance of the program.

*[Traduction]*

Cependant, ces plans d'évaluation doivent encore être mis entièrement en oeuvre. Il importe que ces évaluations soient effectuées, d'autant plus que le ministère continue d'avoir recours au Programme spécial de soutien et d'ajustement en agriculture. En 1991-1992, le gouvernement fédéral a approuvé les conditions du Programme de soutien et d'ajustement en agriculture, qui s'établissent à 1,3 milliard de dollars.

In keeping with the insurance component of their design, many of the Farm Safety Net Programs are required to be financially self-sustaining. Advances to the insurance programs are exempted from the Spending Control Act because of the requirement to be self-sustaining. In order to serve management and ensure accountability, there must be a clear definition of what is meant by self-sustaining. In addition, self-sustainability is important in the context of international trade negotiations and subsidy wars. The Department expressed its concerns about these issues to the Senate Finance Committee.

As noted in our Report and again in our testimony before the Senate Finance Committee, self-sustainability can only be achieved by the department answering the following three questions: 1. What is the time period over which the program is to be assessed? 2. What is the expected loss or gain over the period of assessment? 3. What is the required degree of confidence that actual experience will not deviate significantly from expected loss or gain?

The lack of clearly defined criteria for ordering priorities as well as a lack of suitable controls for limiting advances to keep program deficits within the self-sustaining range, often result in short-term decisions that add to program deficits. The final \$1.8 billion deficit of the Western Grain Stabilization Program is a case in point.

We are encouraged by the Department's actions to involve actuaries in the Gross Revenue Insurance Program and in some of the plans in the National Tripartite Stabilization Program. We are also aware that the provinces are required to provide certification of the self-sustainability of provincial Crop Insurance Programs by April 1, 1993. The Department told the Senate Finance Committee that it is still debating a definition for self-sustaining. We think that the time for debate has passed. Federal responsibility for deficits of ongoing Farm Safety Net Programs totalled some \$700 million at March 31, 1992. The Department must provide clear responses to these three questions to provide direction to the actuaries to ensure meaningful and comparable actuarial reports.

Exception faite du Programme de soutien et d'ajustement en agriculture, tous ces programmes font essentiellement intervenir les producteurs, les provinces et le gouvernement fédéral; c'est pourquoi l'accord des parties forme la substance du programme.

[Text]

Federal contributions to cost-shared programs administered through agreements by the provinces total some \$1 billion annually. Compliance verification of provincial administration is required to assess whether the terms and conditions of these agreements for cost-shared programs have been met.

• 1005

We are encouraged that the department has hired a financial comptroller to oversee the financial management of these programs and has recently completed compliance reviews of the Gross Revenue Insurance Plan, the GRIP, and the National Tripartite Stabilization Program. However, continued effort is required in this area to increase the number of provinces audited and to expand the depth of compliance verification procedures.

Last fall, following conclusion of our follow-up audit of the Department of Agriculture 1990-91-92 part IIIs, we expressed concern to your committee with the presentation of financial information on the Western Grain Stabilization Program. I will correct what I said before: it was the 1990-91 part IIIs that we commented on.

In the 1991-92 part IIIs, the department has significantly improved the presentation of that information. However, there were deficiencies in the reporting of financial information for the other safety net programs.

En conclusion, monsieur le président, notre Bureau considère l'évaluation de programmes ainsi que la gestion et le contrôle financiers comme des éléments vraiment importants qui peuvent guider le ministère pour optimiser les ressources des programmes de sécurité du revenu. Votre Comité voudra peut-être obtenir du ministère un engagement vis-à-vis de l'adoption de plans d'action précis sur ces questions.

Pour notre part, nous continuerons de suivre de près les progrès réalisés dans la mise en oeuvre de nos recommandations de 1991 sur les programmes de sécurité du revenu agricole et nous en rendrons compte au Parlement en 1993.

La partie de notre vérification qui porte sur l'évaluation de programmes et la mesure de l'efficacité constitue, de plus, l'une des études de cas de la vérification de portée générale de l'efficacité dont nous publierons les résultats en 1993.

Avant de répondre à vos questions, j'aimerais ajouter trois autres remarques sur la déclaration d'ouverture du ministère.

Premièrement, les projets qui nous ont été présentés semblent, dans leur ensemble, encourageants et positifs. Par contre, j'ai deux inquiétudes. Premièrement, quant à la question de l'autofinancement, je ne suis pas encore convaincu qu'il y a une volonté suffisamment ferme de définir de façon claire et précise la question de l'autofinancement et surtout de répondre aux questions précises que nous avons posées sur cette question. Pour ce qui est de l'évaluation de programmes, là aussi, nous sommes encouragés, mais n'ayant pas encore vu le plan que vous venez de recevoir, nous ne sommes pas en mesure de commenter sur le calendrier qui est proposé, de dire s'il est assez ambitieux.

[Translation]

Les contributions fédérales aux programmes à frais partagés administrés par l'intermédiaire des accords avec les provinces totalisent quelque 1 milliard de dollars. Il faut effectuer une vérification de conformité des administrations provinciales pour évaluer le respect des conditions de ces accords visant les programmes à frais partagés.

Le fait que le ministère a embauché un contrôleur financier pour superviser la gestion financière des programmes et les examens de conformité du Régime d'assurance du revenu brut et des administrations provinciales du Programme national tripartite de stabilisation réalisés récemment sont encourageants. Cependant, il faut poursuivre les efforts dans ce domaine pour accroître le nombre de provinces vérifiées et élargir la portée des procédés de vérification de la conformité.

L'automne dernier, après notre vérification de suivi de la Partie III de 1990-1991-1992 du ministère de l'Agriculture, nous avons fait part de notre inquiétude au comité au sujet de l'information financière communiquée sur le Programme de stabilisation du revenu des producteurs de grain de l'Ouest. Je corrige ce que j'ai dit plus tôt: nous nous sommes prononcés sur la Partie III pour 1990-1991.

Dans la Partie III de 1991-1992, le ministère a amélioré énormément cette information. Cependant, l'information communiquée au sujet des autres programmes de sécurité du revenu présentait des lacunes.

In conclusion, Mr. Chairman, our Office regards program evaluation and financial management and control as major elements to guide the Department in achieving value-for-money in the Farm Safety Net Programs. Your Committee may wish to obtain commitment from the Department on specific action plans on these issues.

For our part, we will continue to monitor and report to Parliament in 1993 on the progress made on our 1991 recommendations on the Farm Safety Net Programs.

The portion of our audit dealing with program evaluation and effectiveness measurement forms one of the case studies in the government-wide audit on effectiveness to be reported in 1993.

Before answering your questions, I would like to add three comments in response to the Department's opening statement.

First, on the whole, the projects that were presented to us seemed to be encouraging and positive. However, I have two concerns. First of all, with regard to the issue of self-sustainability, I am still not convinced that there is a sufficient firm willingness to define self-sustainability clearly and precisely and especially to answer the specific questions that we asked about this issue. With regard to program evaluation, once again we are encouraged, but since we have not yet seen the plan that you just received, we are not in a position to comment on the proposed timetable and to state whether it is ambitious enough.



[Texte]

À part ces deux réserves, dans l'ensemble, nous sommes encouragés par les projets qui nous ont été présentés par le ministère.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Desautels. Je note, monsieur le sous-ministre adjoint, que le document que vous avez fait circuler est daté du 1<sup>er</sup> mai 1992. Comment se fait-il qu'on n'ait pas pu recevoir ce document avant aujourd'hui et qu'on n'en ait apporté que trois copies? Ce document de la Direction générale de la vérification et de l'évaluation est daté du 1<sup>er</sup> mai 1992, mais le vérificateur général n'en avait pas entendu parler, non plus que moi et les membres du Comité. Y a-t-il une raison à cela?

**Mr. Stephens:** With your permission, I'm going to ask Bruce Mitchell, the director general of the area in which the report was generated, to respond. I'm not sure when it was actually created, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Yes, Mr. Mitchell.

**Mr. Bruce Mitchell (Director General, Audit and Evaluation Branch, Department of Agriculture):** Yes, the report was prepared. It's an annual report, so it was submitted on April 1 to the departmental management.

I can only make my apologies to the committee. Through an error, I did not realize the speech said that we were going to table the report this morning. We're getting copies here as soon as we can. So I apologize once again. It was just a lack of communication on my part.

**The Chairman:** It would also have been helpful if the document had been sent to the committee prior to that so we would—

**Mr. Mitchell:** Yes, I realize that.

**The Chairman:** —have received it and looked at it, because there are some unusual things in there. For example, the crop insurance thing hasn't been evaluated since 1983.

**Mr. Mitchell:** Yes, that's correct. But the Crop Insurance Act was changed considerably in 1989-90, I think it was. Gilles can fill you in on that. There was a major federal-provincial review of the program in 1989-90, resulting in a new legislative agenda, and therefore we didn't duplicate the work that was done as part of that review.

• 1010

**The Chairman:** Okay. We will start questioning.

**M. Saint-Julien (Abitibi):** Vous nous aviez promis tout à l'heure que ce rapport serait là dans une demi-heure. La demi-heure est passée et nous ne sommes pas dans les Maritimes.

**Une voix:** C'est dommage que nous ne l'ayons pas.

**Le président:** Ça va venir, monsieur Saint-Julien.

**M. Saint-Julien:** Ce matin?

**Le président:** Ce matin. On m'assure que le document sera ici dans les plus brefs délais.

[Traduction]

Apart from those two reservations, on the whole, we are encouraged by the projects that were presented to us by the Department.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Desautels. Mr. Stephens, I note that the document that you circulated is dated May 1st, 1992. How come we only received this document today and that you only brought three copies with you? This document from the Audit and Evaluation Branch is dated May 1st, 1992, but the Auditor General had never heard of it, nor had I or members of the Committee. Is there a reason for that?

**M. Stephens:** Si vous me le permettez, monsieur le président, je vais demander à M. Bruce Mitchell, directeur général du secteur où ce rapport a été produit, de répondre à votre question. Je ne suis pas exactement sûr quand ce document a été produit, monsieur le président.

**Le président:** Oui, monsieur Mitchell.

**M. Bruce Mitchell (directeur général, Direction générale de la vérification et de l'évaluation, ministère de l'Agriculture):** Oui, le rapport a été préparé. C'est un rapport annuel; donc, il a été soumis à la direction du ministère le 1<sup>er</sup> avril.

Je ne peux que présenter mes excuses au comité. À cause d'une erreur, je n'ai pas vu que le discours disait que nous allions déposer le rapport ce matin. Nous faisons venir des exemplaires supplémentaires ici aussi rapidement que possible. Donc, encore une fois, je m'excuse. C'était simplement un manque de communication de ma part.

**Le président:** Il aurait également été utile qu'on fasse parvenir ce document au comité avant cette séance afin que nous puissions. . .

**M. Mitchell:** Oui, je comprends.

**Le président:** . . . en prendre connaissance, car il contient des données assez étonnantes. Par exemple, l'assurance-récolte n'a pas été évaluée depuis 1983.

**M. Mitchell:** Oui, c'est exact. Mais la Loi sur l'assurance-récolte a été sensiblement modifiée en 1989-1990, je crois. Gilles peut vous fournir les détails. Le programme a fait l'objet d'un remaniement important au niveau fédéral-provincial en 1989-1990, ce qui a donné lieu à de nouveaux projets législatifs, et c'est pourquoi nous n'avons pas refait le travail qui a été fait lors de ce remaniement.

**Le président:** D'accord. Nous allons passer aux questions.

**Mr. Saint-Julien (Abitibi):** You promised us earlier that the report would be here within half-an-hour. That half-hour has come and gone and we're not in the Maritimes here.

**An honourable member:** It's too bad we don't have it.

**The Chairman:** It's coming, Mr. Saint-Julien.

**Mr. Saint-Julien:** This morning?

**The Chairman:** This morning. I'm told that the document will be here as soon as possible.

[Text]

On va passer aux questions. Monsieur Young, vous voulez ouvrir. . .

**M. Young:** Tout d'abord, j'aimerais poser une question au vérificateur général pour mettre la situation en contexte.

In looking at the report, a number of comments were made about performance indicators. So we can see how Agriculture shapes up against the rest of the world, could you tell us how many departments have performance indicators with which you are satisfied?

**Mr. Hugh McRoberts (Principal, Audit Operations Branch, Office of the Auditor General of Canada):** I am not really sure, as my responsibilities extend only to Agriculture. But I can speak for the time when I had responsibilities in the office for effectiveness. At that time the development of performance indicators was still largely something departments were working on, as Agriculture has been. It has been something that has been slow to develop on a government-wide basis. I cannot think immediately of a single instance I could point to. As my government-wide knowledge ends about 1985, I don't have a comparative basis to address your question. However, I believe that issue is being looked at as part of a government-wide study for next year.

**Mr. Young:** Mr. Chairman, I think that's one of the roles of this committee. I don't in any way, shape or form profess to have the expertise to be able to deal with the Department of Agriculture in terms of its mandate in taking care of the many areas of responsibility it has. Our job as a committee is to see how funds are being used, whether they're effective, and that the objectives of programs are met and so forth, so I think it's very important to put the Department of Agriculture's situation in a proper context. And certainly, based on my experience around this table, I think if we were to indict departments for lack of performance indicators, we would have a lot of people called before the bar. So I'm going to hope, along with everyone else, that eventually we'll find out if we're performing or not on the basis of some valid indicators across the board in many more departments than just the Department of Agriculture.

We haven't seen the documentation, so perhaps we can have the department back at a later time.

I listened with interest to the statement, and the other area that was addressed in some detail by the Auditor General was the question of "self-sustaining". I want to be fair about this, but it seems to me there may have been a mistake made, certainly not from the department's point of view. Being from Atlantic Canada, I have great empathy with farmers in the west and their problems. We suffer from all kinds of difficulties that are not always self-inflicted, although some people may have other views on that. I think "self-sustaining" is fairly evident, but perhaps the Auditor General could provide us with a definition of self-sustaining. I imagine a lot of people could.

[Translation]

We will now move on to questions. Mr. Young, you can begin. . .

**Mr. Young:** First of all, I would like to ask the Auditor General a question to put the situation in context.

Ce rapport contient de nombreuses allusions aux indicateurs de performance. Afin que nous puissions voir un peu comment le ministère de l'Agriculture se situe par rapport à d'autres, pourriez-vous nous dire combien de ministères ont des indicateurs de performance satisfaisants à votre avis?

**M. Hugh McRoberts (directeur principal, Direction générale des opérations de vérification, Bureau du vérificateur général du Canada):** Je n'en suis pas sûr, car mes responsabilités se limitent à l'agriculture. Mais il fut un temps où j'avais certaines responsabilités au Bureau du vérificateur général touchant l'efficacité. À cette époque, les ministères mettaient encore au point leurs indicateurs de performance, tout comme l'a fait le ministère de l'Agriculture. L'évolution de ces indicateurs a été lente à l'échelle du gouvernement. Il n'y a pas un seul exemple qui me vient à l'esprit comme cela. Puisque ma connaissance de ce qui se passe à l'échelle du gouvernement prend fin vers 1985, je n'ai aucune base comparative pour répondre à votre question. Cependant, je crois savoir que l'on se penchera sur cette question dans le cadre d'une étude à l'échelle du gouvernement qu'on prépare pour l'année prochaine.

**M. Young:** Monsieur le président, je crois qu'il s'agit là d'un des rôles de ce comité. Je ne prétends pas du tout avoir des connaissances dans tous les domaines de responsabilité du ministère de l'Agriculture. Notre travail en tant que comité est de s'assurer que les fonds sont bien utilisés de façon efficace, que les objectifs des programmes sont atteints, etc. Donc, je crois qu'il est très important de placer la situation du ministère de l'Agriculture dans le contexte approprié. Et d'après mon expérience autour de cette table, je suis convaincu que s'il fallait pointer du doigt les ministères qui n'ont pas d'indicateurs de performance, beaucoup de gens seraient mis en cause. Donc, comme tout le monde, j'espère que nous apprendrons tôt ou tard si la performance est bonne d'après des indicateurs valables utilisés dans plusieurs ministères, et non pas seulement au ministère de l'Agriculture.

Je n'ai pas vu la documentation; alors nous pourrions peut-être rencontrer le ministère à nouveau à une date ultérieure.

J'ai écouté la déclaration d'ouverture avec beaucoup d'intérêt; l'autre question qui a été soulevée en détail par le vérificateur général, c'était celle de l'autofinancement. Je tiens à être juste envers tout le monde, mais il me semble qu'une erreur a peut-être été commise, et ce n'est certainement pas une erreur de la part du ministère. Puisque je viens des provinces de l'Atlantique, j'ai beaucoup de sympathie pour les agriculteurs de l'Ouest et leurs problèmes. Nous éprouvons toutes sortes de difficultés que nous ne nous infligeons pas toujours nous-mêmes, quoique certains ont peut-être un autre point de vue à ce sujet. Je crois que le terme «autofinancement» est assez clair, mais le vérificateur général pourrait peut-être nous en fournir une définition. J'imagine que plusieurs personnes pourraient le faire.



[Texte]

I wonder if the problem—and I realize the delicacy of the question—is not whether or not we can define self-sustaining but whether or not we can define a politically sustaining definition of self-sustaining, because when push comes to shove it's not a grammatical problem or a *Thesaurus* problem; it's a question of, in the face of reality, whether we can deal with this and if there is any model that can be developed that would in some accurate way reflect the various possibilities that might present themselves.

So I would like to ask the Auditor General and the Assistant Deputy Minister to comment on whether or not, in the light of the last 20 years' experience in agriculture in Canada, it is possible, and whether or not it should be. I realize the Auditor General is responding to legislation and objectives and all the rest of it. But can we realistically speak of self-sustaining in the context in which agriculture in Canada functions? I hope that both will respond.

• 1015

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, I will respond to the question, but I will ask Mr. McRoberts to expand on my question if he feels that I have missed out on some important points.

First of all, I think it's not that difficult to answer the questions of self-sustaining programs, although the answer might be slightly different from one program to another. Some of the basic questions we are asking could vary, depending on the program you're looking at, such as the length of time over which a program has to fund itself.

What we are concerned about and why we're pushing on the issue as much as we are is that there is a need to introduce as much logic as possible in the overall scheme of programs within the Department of Agriculture. As I understand it, at times the department talks about three lines of defence in the farming industry, in the farming milieu. It talks about the first line being the farmer himself, who has to take whatever means he can to protect himself against the immediate risk.

The second line of defence is the insurance programs that we are talking about this morning, which protect the farmer against normal market risks. As far as we understand and using the department's own logic, these insurance programs should be self-sustaining. The third line of defence is government special measures to pick up the pieces when the second line of defence doesn't work. These will be in situations where there are tariff wars, diseases, and other things that are really beyond the scope of the second line of defence.

By avoiding to define it more clearly in applying the self-sustaining concept, we are really blurring the lines between the second line of defence and the third line of defence, and the purposes for which each series of programs should be used. I'm not sure that sheds any light on. . .

**Mr. Young:** I think that it does. The problem is that I tend to try to deal with reality. I wonder whether or not there has not been a mistake made by politicians, as opposed to people who administer the programs, in suggesting that

[Traduction]

Je comprends que cette question est assez délicate. Je me demande si le problème n'est pas une définition qui se défende au plan politique plutôt que la définition de l'autofinancement. Car lorsque les choses se corsent, il faut bien reconnaître qu'il ne s'agit pas d'un problème grammatical ou lexical. Il s'agit plutôt de savoir si nous pouvons composer avec cette réalité et si nous pourrions développer un modèle susceptible de refléter fidèlement les diverses possibilités qui pourraient s'offrir à nous.

J'aimerais donc demander au vérificateur général et au sous-ministre adjoint si, à la lumière des 20 dernières années d'expérience en agriculture au Canada, ce serait possible et si ce devrait l'être. Je comprends que le vérificateur général réagit aux lois et aux objectifs, etc. Mais est-il réaliste de parler d'autofinancement dans le contexte actuel de l'agriculture canadienne? J'espère qu'ils répondront tous deux à la question.

**M. Desautels:** Monsieur le président, je vais répondre à la question, mais je demanderais à M. McRoberts de la compléter s'il estime que j'ai laissé de côté quelques points importants.

Tout d'abord, il n'est pas si difficile de répondre aux questions touchant les programmes autofinancés, même si la réponse peut être légèrement différente d'un programme à l'autre. Certaines questions fondamentales que nous posons peuvent varier, en fonction du programme examiné, par exemple quant à la période pendant laquelle le programme doit s'autofinancer.

Ce qui nous préoccupe, et c'est pourquoi nous insistons autant sur la question, c'est la nécessité de rendre aussi logique que possible l'ensemble des programmes en vigueur au ministère de l'Agriculture. D'après moi, le ministère parle parfois de trois lignes de défense dans l'agriculture, dans le milieu agricole. Selon lui, la première ligne représente l'agriculteur proprement dit, qui doit prendre tous les moyens possibles pour se protéger contre le risque immédiat.

La deuxième ligne de défense est représentée par les programmes d'assurance dont nous parlons ce matin et qui protègent l'agriculteur contre les risques normaux du marché. D'après notre interprétation et la logique du ministère, ces programmes d'assurance devraient s'autofinancer. La troisième ligne de défense représente les mesures spéciales que prend le gouvernement pour arranger les choses lorsque la deuxième ligne ne donne pas de résultat. Cela se produit notamment en cas de guerre des droits de douane, de maladies diverses et d'autres problèmes qui ne peuvent pas se résoudre grâce à la deuxième ligne de défense.

En évitant de définir plus clairement le principe de l'autofinancement lorsque nous l'appliquons, nous brouillons les pistes entre la deuxième et la troisième lignes de défense, et les objectifs que visent à atteindre les différentes séries de programmes. Je ne sais pas si cela éclaire votre lanterne quant à. . .

**M. Young:** Je pense que oui. Le problème, c'est que j'essaie de comprendre la réalité. Je me demande si, oui ou non, l'erreur ne vient pas des politiques, par opposition aux responsables de l'application des programmes, parce qu'ils

[Text]

because you might have a plan—whatever you do here with farmers there is still going to be a question of the ability to pay, even in the very good years when everything is going very nicely.

**Mr. Desautels:** Sure.

**Mr. Young:** If you have a program based on logic, there are levels of premiums and expectations and so forth based on historical data. But we know from experience that the third line is the one where we get into trouble. It is not just because of blurring, it's because of reality.

The ad hoc special measures, as they are referred to, are taken nearly every year to try to cope with various types of disasters, market conditions, currency values and all the rest of it. I wonder how realistic it is to take the third line into account, and is it possible in that context? I am talking about the special measures thing. Is it possible to even make a valid assessment on the farmer line of defence and on the insurance line of defence? Is that a realistic situation in a very, very volatile industry?

When administrators in the department attempt to do things, they are questioned by the Auditor General, very validly, well, you are not doing the job that somebody else said you should do. In other words, are we asking people to do an impossible job?

**Mr. McRoberts:** It's a difficult job, I would agree, but I think not an impossible one. I think there is some wisdom in the decision that the minister and Parliament made in distinguishing between the second and third lines, because I think there is a very real danger. With regard to the sorts of things for which we have special measures and which we invoke, we are invoking them regularly. I think we have one constant at the moment, which is the trade war, particularly in grain prices.

• 1020

In other cases where we have had droughts in particular areas, problems with certain crops, we have had a variety of special-measure invocations. I think there is a danger at the same time of responding to those special circumstances built into the ongoing second-line programs. I think in some of the older second-line programs, which have now been replaced, one of the things that happened was that the programs essentially got special-measure responses built into them and then became part of the support base.

**Mr. Young:** Mr. Chairman, I would like to make this comment. In reality I think the proximity of a federal election or the difficulties that Grant Devine faces at a given time in his political career have a great deal more to do with what's happening to us in terms of trying to administer these programs than the difficulty of defining self-sustaining.

**Mr. Stephens:** I'd like to comment on this question of self-sustainability and also your first comments about performance indicators. I think in fairness to the Auditor General both of those are very fair issues to have good

[Translation]

partent du principe que du fait qu'il existe un régime. . .quelles que soient les mesures que l'on prend pour les agriculteurs, le problème de la capacité de payer reste entier, même au cours des années de vaches grasses où tout se passe assez bien.

**M. Desautels:** C'est certain.

**M. Young:** Si on applique un programme fondé sur la logique, il y a des niveaux de primes, des attentes, etc., qui se fondent sur des données historiques. Nous savons toutefois par expérience que la troisième ligne est celle qui nous pose des problèmes. Ce n'est pas dû simplement à la confusion qui existe, mais bien à la réalité des choses.

Les mesures spéciales adaptées aux besoins, comme on les appelle, sont prises presque tous les ans pour faire face à diverses situations catastrophiques, l'état du marché, la valeur des monnaies et autres questions semblables. Je me demande s'il est bien réaliste de tenir compte de la troisième ligne et si c'est possible dans ce contexte. Je parle de la question des mesures spéciales. Est-il possible d'évaluer convenablement la question des lignes de défense, tant du point de vue de l'agriculteur que des assurances? Est-ce une situation réaliste dans un secteur d'activité très instable?

Lorsque les administrateurs du ministère essaient de faire quelque chose, ils sont soumis aux questions du vérificateur général, et à juste titre, lequel leur reproche de ne pas faire ce que d'autres attendent d'eux. Autrement dit, demandons-nous aux gens d'assumer une tâche impossible?

**M. McRoberts:** C'est une tâche difficile, j'en conviens, mais pas impossible, à mon avis. La décision qu'ont prise le ministre et le Parlement en faisant la distinction entre la seconde et la troisième lignes est judicieuse, car je pense que le risque est bien réel. Quant aux autres problèmes pour lesquels nous prévoyons des mesures spéciales, nous avons recours à ces dernières assez régulièrement. Le facteur constant à l'heure actuelle, c'est celui de la guerre commerciale, surtout en ce qui a trait aux prix des céréales et des oléagineux.

Dans d'autres cas, lorsqu'il y a eu des sécheresses dans des régions données, des problèmes liés à certaines récoltes, nous avons eu recours à diverses mesures spéciales. En même temps, je pense qu'il est risqué d'intégrer dans les programmes permanents de deuxième ligne les mesures d'intervention conçues pour faire face à ces circonstances particulières. Dans certains anciens programmes de deuxième ligne, qui ont été remplacés aujourd'hui, il arrivait entre autres que des mesures d'intervention spéciales soient intégrées dans les programmes et fassent donc partie intégrante des mesures d'aide de base.

**M. Young:** Monsieur le président, j'ai une observation à faire. À mon avis, en fait, la date prochaine des élections fédérales ou les problèmes auxquels est confronté Grant Devine à un moment donné de sa carrière politique influent beaucoup plus sur les problèmes que nous pose l'application de ces programmes que la difficulté de définir l'autofinancement.

**M. Stephens:** J'aimerais répondre à cette question de l'autofinancement ainsi qu'à vos observations préliminaires au sujet des indicateurs de performance. En toute justice envers le vérificateur général, il s'agit là de questions très



[Texte]

debates on. There is no question in our minds that yes, we do have to bring a sharper focus to bear in terms of defining performance indicators upon which we can go back and evaluate properly. However, we do view this as a longer-term goal. Each year you see our main estimates and other materials coming forward to Parliament, and we hope to bring forward a sharper focus in that regard.

One of the concerns the Auditor General did have was that we did not spend enough time in reviewing our existing safety net package before we embarked on the new generation of safety nets, mainly the GRIP and NISA programs.

In this area, I think it's important for the committee to understand that there was a very comprehensive analysis by the industry itself. The last five years have probably been the most turbulent period in Canadian agriculture that we have seen since the 1930s.

The combination of the trade war and some major climatic conditions have created a tremendous uncertainty within the industry. In effect, during the period that the Auditor General was examining, as you were suggesting, almost every year we were being forced to put in an ad hoc program.

The farm leadership was saying to us, the industry was saying to us, we do not want to have ad hoc programs continuously. Those ad hoc programs do not give us the capability to effectively manage our farm enterprises. We don't know whether or not the government is or is not going to be responding. If it is, we do not know when it is going to. When it does respond, we don't know how much is going to be coming to us and on what basis it is going to be made. Therefore, it is completely impossible for us to use that ad hoc program as a means of going to a bank and establishing operating credit or anything else in terms of a farm enterprise.

I think the key distinction and the reason that the existing programs were put on the shelf... The key focus of the department was to channel all its energy and resources and develop a new generation of safety nets. And probably the most significant difference is that the new generation of safety nets is individually targeted. Each individual farmer now knows exactly what his benefits are, according to that second-line activity.

These two programs have also got away from either a yield basis or a price basis and now focus in on the bottom line. For example, net income stabilization is a program that's based on the farmer's own individual net income environment. In this case, the actuarial soundness of self-sustainability is not a factor because under NISA the program is not allowed to go into deficit.

[Traduction]

pertinentes, qui justifient qu'on en discute à fond. Il ne fait aucun doute selon nous que, effectivement, il nous faut accorder plus d'attention à la définition des indicateurs de performance qui nous permettront de faire une évaluation correcte. Toutefois, il s'agit selon nous d'un objectif à long terme. Chaque année, vous examinez notre budget des dépenses principal et d'autres documents que vous communique le Parlement, et nous espérons faire en sorte que l'on accorde plus d'attention à cette question.

Ce qui préoccupait entre autres le vérificateur général, c'est que nous n'avions pas consacré suffisamment de temps à l'examen de notre ensemble actuel de programmes de sécurité avant d'adopter de nouveaux programmes, et notamment, le RARB, et le CSRN, qui constituent notre nouveau filet de sécurité.

Dans ce secteur, il importe que le comité comprenne que les agriculteurs eux-mêmes ont effectué une analyse approfondie. Les cinq dernières années ont sans doute marqué la période la plus turbulente qu'ait connue l'agriculture canadienne depuis les années trente.

L'effet combiné de la guerre commerciale et de certaines conditions climatiques a créé une énorme incertitude dans ce secteur d'activité. En fait, au cours de la période étudiée par le vérificateur général, comme vous l'avez dit, nous avons été obligés d'adopter un programme spécial pratiquement chaque année.

Les dirigeants agricoles et les représentants de l'industrie nous ont dit qu'ils ne voulaient pas que nous ayons recours continuellement à des programmes spéciaux. Ces programmes ne leur permettent pas de gérer convenablement leurs entreprises agricoles. Ils ne savent pas si le gouvernement tiendra compte ou non de leurs demandes. S'il le fait, ils ne savent pas à quel moment. Si le gouvernement réagit effectivement, ils ne savent pas quel genre de mesures il prendra et selon quels principes il agira. En conséquence, il est impossible aux dirigeants agricoles d'utiliser ces programmes spéciaux pour étayer leurs demandes de crédits de fonctionnement auprès d'une banque ou d'obtenir quoi que ce soit d'autre pour financer leur entreprise agricole.

Il existe selon moi une distinction essentielle et une raison pour laquelle les programmes actuels ont été laissés de côté... Le ministère voulait essentiellement canaliser toute son énergie et ses ressources en vue de créer une nouvelle génération de programmes de sécurité. La principale différence entre les anciens programmes et les nouveaux, c'est que ces derniers sont ciblés au niveau individuel. Chaque agriculteur sait exactement à combien se montent ses prestations, en fonction de cette deuxième ligne de défense.

En outre, ces deux programmes ne sont plus fonction du rendement du prix de la récolte, mais mettent l'accent sur le résultat financier net. Par exemple, le régime de stabilisation du revenu net se fonde sur le revenu net personnel de l'agriculteur. En l'occurrence, la validité actuarielle de l'autofinancement n'entre pas en ligne de compte, car, en vertu du CSRN, le programme ne peut pas être déficitaire.

[Text]

So in one of the major new safety net programs the issue of self-sustainability is not a factor, because we've removed any potential deficit. It's really a program that's created to encourage a farmer to invest, to protect himself in his bad years coming down the path. It has been, I think, a well-received program, and it's likely to be an expanding program in the industry.

• 1025

Also, I might mention, in that program it's shifting from a single commodity towards the whole farm. We see this program moving toward a whole-farm net-income stabilization program in which self-sustainability is not a factor.

To turn now to the question of self-sustainability, we had days and days of debate on this issue. I think the key factor here was that we did recognize, as the Auditor General mentioned, that in the lifetime of that program there has to be an actuarial determination of the level of premiums relative to the benefits coming out the other end. If you didn't have that in there, there'd be no checks and balances whatsoever and the administrators of the program would have great difficulty.

Now, the GRIP agreement—and if the committee would like to, we could table that at some time—which is actually the instrument through which the program is managed, a federal-provincial agreement under the umbrella of the act itself, actually puts in a band in which that premium can be moved. If the actuarial consultants suggest premiums have to be raised to retain actuarial soundness, then it can go up to a certain amount. Once it hits that limit, it has to be referred back to ministers for some other action.

I think it's that distinction between your second-line programs and possible third-line activities that the Auditor General did refer to. But we have done a lot of work on the self-sustainability factor and have hired actuarial consultants to give us some guidelines to try to address this in a manner with which the Auditor General would be reasonably satisfied.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Stephens. I've given you an additional six minutes to make that point, because I think it's rather important.

**M. Larrivée (Joliette):** Monsieur Desautels, M. Stephens vient de nous mentionner que ces dernières années, les choses ont été extrêmement difficiles dans le domaine agricole comparativement aux années précédentes.

Vous dites qu'on se sert d'actuares pour prévoir les pertes possibles, afin d'avoir les indicateurs nécessaires pour faire face aux problèmes que nos producteurs risquent de rencontrer. Si on avait fait cela il y a dix ans, aurait-on été en mesure de prévoir les difficultés que les producteurs de grains de l'Ouest ont actuellement à cause de la guerre des prix? Est-ce que cela aurait pu nous servir à prévoir et à assurer l'autofinancement de nos programmes?

[Translation]

Par conséquent, dans l'un des principaux nouveaux programmes de sécurité, la question de l'autofinancement n'est pas un facteur, car nous avons supprimé tout risque de déficit. Il s'agit en fait d'un programme mis sur pied pour inciter l'agriculteur à investir, pour se protéger en vue des années de mauvaise récolte susceptibles de survenir dans l'avenir. Je crois que c'est un programme qui a été bien reçu et qui sera probablement de plus en plus utilisé au sein du secteur.

De plus, j'aimerais mentionner que ce programme passe d'un seul produit à toute la ferme. Nous croyons que ce programme va devenir un programme de stabilisation du revenu net de toute la ferme où l'autofinancement ne sera pas un facteur.

Passons maintenant à la question de l'autofinancement. Nous avons discuté pendant des jours et des jours de cette question. Ce qui est important, c'est que nous avons reconnu, comme le vérificateur général l'a dit, qu'au cours de la durée de ce programme, une évaluation actuarielle du taux des primes par rapport aux bénéfices doit être effectuée. Si cela n'avait pas lieu, il n'y aurait aucun système de contrepoids, quel qu'il soit, et il serait très difficile d'administrer le programme.

Dans l'entente du RARB—et si le comité le veut, nous pourrions la déposer éventuellement—qui est l'outil qui permet d'appliquer ce programme, une entente fédérale-provinciale conclue en vertu de la loi elle-même comprend une marge à l'intérieur de laquelle cette prime peut bouger. Si les actuares disent que les primes doivent être augmentées afin de maintenir la fiabilité actuarielle, alors ces primes peuvent monter d'un certain montant. Une fois que les primes parviennent à la limite fixée, les ministres doivent choisir une autre voie.

Je crois qu'il s'agit de la différence entre les programmes de deuxième ligne et les activités possibles de troisième ligne que le vérificateur général a mentionnée. Nous avons bien étudié le facteur d'autofinancement et nous avons engagé des actuares pour qu'ils nous fournissent des lignes directrices nous permettant de résoudre cette question d'une façon qui satisferait le vérificateur général.

**Le président:** Merci, monsieur Stephens. Je vous ai donné six minutes supplémentaires afin que vous puissiez expliquer ce point, parce que je crois que c'est assez important.

**Mr. Larrivée (Joliette):** Mr. Desautels, Mr. Stephens just mentioned that over the past few years, things have been extremely difficult in the agricultural sector compared to the preceding years.

You say that you are using actuaries to prepare for possible losses, so that you have the necessary indicators needed for the problem that your producers may encounter. If we had done this 10 years ago, would we have been able to predict the problems that western grain producers are currently experiencing because of the price war? Would that have helped us to make predictions and to ensure the self-sustainability of our programs?



[Texte]

**Mr. Stephens:** You've raised a very good point. As I said earlier, the self-sustainability question is a dynamic issue. It's something that needs to be continuously examined. We need to have continuous review by actuaries of how the funds are operating relative to their balance between the premium review on one side and their pay-outs on the other.

About what's happened in the last years, I suspect no program that was originally designed could have withstood the trauma that occurred over the past number of years. And we're still in that period of trauma. As this committee would know, in the last two months President Bush has announced an additional \$1 billion to be put on the table in an export enhancement initiative to try to push the EEC off their export subsidy program. We're caught in the middle between these two giants that are fighting in this subsidy war. Our hope is that the GATT will indeed resolve some of these issues, but in the meantime I think it's important that the formula be in place, that the actuarial guidelines be there, that there be a continuous re-examination by actuaries, so the managers of the programs themselves are fully up to date on what exactly the status of those funds is at any moment relative to their premium revenues and their pay-outs, and if there are problems the yellow lights are being flashed relatively early enough that ministers or Parliament can take necessary actions.

[Traduction]

**M. Stephens:** Vous avez soulevé une très bonne question. Comme je l'ai dit tout à l'heure, la question de l'autofinancement est une question dynamique. C'est une question qui doit être continuellement étudiée. Un examen continu doit être effectué par des actuaires afin qu'on puisse connaître le comportement des fonds en ce qui a trait à l'équilibre entre les primes, d'un côté, et les paiements, de l'autre.

À l'égard des dernières années, je crois qu'aucun des programmes qui ont été élaborés n'aurait pu supporter le traumatisme survenu au cours des dernières années. Et nous vivons toujours ce traumatisme. Le comité est au courant qu'au cours des deux derniers mois, le président Bush a annoncé qu'il proposera qu'un milliard de dollars supplémentaires soient fournis au programme américain de subventions aux exportations afin de faire pression sur la CEE et son programme de subventions aux exportations. Nous nous retrouvons au milieu de ces deux géants qui mènent cette guerre des subventions. Nous espérons que le GATT pourra en fait résoudre certaines de ces questions, mais entre-temps, je crois qu'il est important qu'une formule soit établie, qu'il y ait des lignes directrices actuarielles, que les actuaires effectuent un examen continu, pour que les gestionnaires de ces programmes puissent toujours être complètement au courant du statut de leurs fonds en ce qui concerne les primes perçues et les paiements versés et, s'il y a des problèmes, pour que les feux jaunes puissent être allumés assez tôt afin que les ministres ou le Parlement puissent agir à temps.

• 1030

**M. McRoberts:** Il est difficile de prévoir le futur, mais je pense que les actuaires ont observé les opérations des programmes pour les producteurs de grain de l'Ouest au cours de la période allant de 1985 à 1990. Le déficit de ce programme était alors moindre que maintenant.

**M. Larrivée:** Cela revient à une chose: nos actuaires pourraient se servir de cette expérience et extrapoler là-dessus, mais cela ne veut pas dire nécessairement que, parce qu'on aurait les données des 20 dernières années, on pourrait éviter qu'il y ait des programmes ad hoc pour de l'aide supplémentaire nécessaire pour des besoins imprévus, comme c'est actuellement le cas avec les producteurs de grain. En tout cas, c'est ma façon de voir les choses.

Quand on regarde les programmes de protection du revenu, de stabilisation des prix, etc., en agriculture, j'ai l'impression qu'on généralise trop. On a bien défini un problème majeur au Canada dans le cas de la production de grain de l'Ouest, ce qu'on ne voit pas dans les autres productions. Certaines sont protégées, bien sûr, car c'est beaucoup plus facile. Dans les autres productions, il peut arriver certaines choses de temps en temps, de façon cyclique, à cause de la température ou autre chose. Cela se produit au cours d'une année, les choses se replacent pendant deux ou trois ans et cela revient. On est donc en mesure d'équilibrer et de prévoir des sommes pour les mauvaises

**Mr. McRoberts:** It is difficult to predict the future, but I think that the actuaries examined the operations of programs for western grain producers for the period covering 1985 to 1990. The deficit of this program was less than it is now.

**Mr. Larrivée:** This boils down to one thing: actuaries can use this experience and can extrapolate from it, but that does not necessarily mean that just because we have data from the past 20 years we will be able to avoid ad hoc programs for providing additional support for needs that had not been predicted—as is currently the case with grain producers. In any case, that is how I see things.

I think that too many generalizations are made when safety net programs, price stabilization, etc., are considered. A major problem in Canada was identified in the case of western grain production, a problem that we have not seen in other sectors. Some are protected, of course, because it is much easier to do so. In other sectors, things may happen from time to time, in a cyclical fashion, because of temperature or other factors. This happens during the year, then it takes two to three years to reajust and then things settle down. Thus, we are able to balance and to predict amounts for bad years. However, because the majority of our agricultural subsidies go to western production—that is,

[Text]

années. Cependant, comme la majeure partie des subventions qu'on donne à l'industrie agricole va aux productions de l'Ouest, c'est-à-dire le blé ou les céréales, n'y aurait-il pas lieu de séparer cela dans l'évaluation de nos programmes? Vous semblez voir cela dans un ensemble, et je trouve que c'est complètement différent. On ne dissèque pas les différentes productions. On parle d'une évaluation globale.

**M. Desautels:** Monsieur le président, je suis entièrement d'accord avec M. Larrivée: on ne peut pas noyer tout cela dans un seul ensemble. C'est justement ce que nous avons tenté de faire au chapitre 10, comme vous avez pu le voir. Nous avons tenté de disséquer toute la gamme de programmes qui existent, où il y a un déficit d'un côté et un surplus de l'autre, et d'encourager le ministère à aller aussi dans cette voie-là. On a un peu critiqué la façon dont l'information sur les différents programmes était présentée au Parlement. Il y a une multitude de programmes. Il n'y a pas seulement que les producteurs de grain de l'Ouest; il y a également les producteurs de betteraves et les producteurs de pois, et il y a des programmes d'assurance pour chacun de ces groupes-là. Il y en a qui ont des surplus et d'autres, des déficits.

Donc, il y a un besoin évident de ne pas mettre tout dans la même marmite et de présenter cela de la façon la plus claire possible. En même temps, il faut gérer ces programmes individuellement de façon relativement uniforme.

**M. Larrivée:** Vous me parlez des betteraves. C'est sûr qu'on a beaucoup de productions. C'est très, très diversifié. Cependant, la production de céréales est très importante comparativement à d'autres productions. Si on regarde ce qu'on produit comme betteraves au Canada et ce qu'on produit comme grain, ce n'est pas la même chose; cela ne se compare pas.

**M. Desautels:** Évidemment.

**M. Larrivée:** Je me demande si on ne fausse pas un peu... Bref! Vous me dites que vous avez pris cela en considération, mais vous parlez d'évaluation globale. Au point de vue actuariel, vous appliquez à la production de grains le même principe qu'à la production de betteraves, de choux ou de navets. On voit cela de la même manière. Cette production-là nous apporte des problèmes importants. Je n'ai pas les pourcentages, mais j'imagine que la majeure partie de nos subventions va à cette production-là.

• 1035

**M. Desautels:** J'aimerais revenir à la réponse que j'ai donnée plus tôt à M. Young. D'une part, je dirais que lorsqu'on applique les principes de l'autofinancement et certaines normes actuarielles, on peut les appliquer de façons différentes d'un programme à l'autre. Par exemple, le nombre d'années qu'on peut choisir pour que des programmes s'autofinancent peut varier d'un programme à l'autre selon la nature de la production. Pour les producteurs de grain, cela peut être très différent de ce que c'est pour les producteurs de betteraves. Je ne suis pas un expert à ce niveau, mais je peux concevoir que cela peut varier énormément d'un programme à l'autre.

Par contre, le principe qui me semble logique et qui devrait être appliqué relativement de la même façon, c'est le principe que le ministère nous a expliqué tout à l'heure, c'est-à-dire celui des trois lignes de défense. On parle

[Translation]

wheat or grain—would it not be a good idea to make this distinction when we assess our programs? You seem to look at this as a whole, and I think the situation is absolutely otherwise. There is no breakdown by sector. There is only a global assessment.

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, I absolutely agree with Mr. Larrivée: we cannot throw everything into one basket. This is precisely what we tried to do in chapter 10, as you saw. We tried to provide a breakdown of all the existing programs, to indicate whether there are deficits and when there are surpluses, and to encourage the Department to take this approach. We criticized somewhat the way that information on these different programs has been presented to Parliament. There is a multitude of programs. Western grain producers are not the only ones concerned; there are also the beet and pea producers and there are insurance programs for each of these groups. Some have surpluses and others deficits.

Therefore, we must not put everything in the same basket and we must present the information as clearly as possible. At the same time, we have to manage these programs individually in a relatively uniform fashion.

**Mr. Larrivée:** You mentioned beets. Of course there are many kinds of producers. There is a lot of diversity. However, grain production is very significant compared to other sectors. If you look at how many beets are produced in Canada and how much grain is produced, there is no comparison.

**Mr. Desautels:** Obviously.

**Mr. Larrivée:** I wonder if we are not distorting a little... You say you consider this, but you're talking about a global assessment from an actuarial point of view, you're applying the same principle to grain that you apply to beets, cabbages or turnips. They are all examined in the same way. This sector is the source of major problems. I don't have any percentages, but I imagine that the majority of our subsidies go to that sector.

**Mr. Desautels:** Let me reiterate the answer I gave to Mr. Young a few moments ago. The principles of self-financing and certain actuarial standards are applied differently according to the program in question. For instance, the number of years that a program is expected to take to become self-financing will depend on the type of crop. For grain producers, it may be very different than for beet producers. I am not an expert, but I do know that programs do vary a great deal.

On the other hand, one principle that seems to me to be logical and which should be applied consistently is the three lines of defence, which officials explained earlier. We are talking about insurance programs, that is, the second line of



[Texte]

maintenant des programmes d'assurance, de la deuxième ligne de défense, et on ne devrait pas mêler cela aux programmes ad hoc ou aux programmes spéciaux qu'on connaît et qui comportent des sommes énormes.

Au niveau de la deuxième ligne de défense, c'est-à-dire les programmes d'assurance, établissons des règles d'assurance. C'est tout ce qu'on dit. Appliquons ces règles de façon logique et ne nous servons pas de ces programmes à la place des programmes ad hoc.

**M. Larrivée:** On parle d'assurance. Normalement, une compagnie d'assurance a beaucoup de clients et les pertes ne se produisent pas toutes en même temps. Les gens ne passent pas tous au feu en même temps. Donc, c'est plus réparti. En agriculture, c'est différent, parce que les réclamations arrivent toutes en même temps.

**M. Desautels:** Voilà pourquoi il est important de choisir un cycle logique. Évidemment, si vous avez une mauvaise année, tout le monde va réclamer au cours de cette année-là. Si l'année suivante est meilleure, vous pourrez vous reprendre à ce moment-là et créer un surplus. C'est pour cela que c'est un domaine d'assurance différent de celui de l'assurance-feu ou de l'assurance-accident.

**M. Larrivée:** C'est pour cela qu'il faut le voir de façon différente.

**M. Desautels:** Les experts doivent trouver un moyen de s'en sortir. Le ministère de l'Agriculture est peut-être mieux en mesure que moi de répondre à cela, mais il doit y avoir un moyen d'établir des primes sur un cycle d'années de manière à ce que le programme fasse ses frais au cours du cycle en question.

**M. Larrivée:** Il y a des productions qui nous causent des problèmes plus particuliers, et on y revient toujours. Est-ce qu'on contrôle les productions afin de contrôler les pertes? Est-ce qu'on produit beaucoup plus de céréales aujourd'hui qu'on en produisait il y a dix ans, sachant que le marché n'est pas là? Y a-t-il un contrôle sur la production ou si c'est ouvert? Est-ce que je peux produire autant que je veux?

**M. Gilles Lavoie (directeur général, Direction des programmes d'aide financière aux agriculteurs, ministère de l'Agriculture):** Monsieur le président, dans le domaine des récoltes, il y a très peu de produits qui font l'objet d'une gestion de l'offre, comme c'est le cas dans le secteur laitier et dans le secteur de la volaille, par exemple. Il n'y a pas de contrôle d'établi comme tel. Ce sont les producteurs qui doivent décider s'il est plus avantageux, compte tenu de leurs connaissances ainsi que de l'équipement et du type de sol dont ils disposent, de produire des céréales, des oléagineux, des légumes ou autre chose.

Évidemment, il y a des contraintes là-dedans. Il y a des endroits dans les Prairies où on ne peut pas produire de légumes. Le choix n'existe pas pour vous si vous vous trouvez à cet endroit. Je pense que cela va de soi. Il n'y a pas de contrôle automatique dans la majorité des récoltes, sauf pour ce qui est du tabac où il y a un contingentement par acre. Les acheteurs de tabac disent: Je te garantis que je vais t'acheter pour 10 acres ou 20 acres de tabac. Mais c'est un contrôle qui est auto-imposé, si je puis dire. Le gouvernement n'intervient pas en disant qu'il leur est interdit de produire plus de X ou Y. C'est une entente contractuelle avec les acheteurs.

[Traduction]

defence, and we should not be confusing these with ad hoc or special programs involving large sums of money.

Rules must be established for this second line of defence. That is all we are saying. Let's apply the rules logically and not use these programs instead of ad hoc ones.

**Mr. Larrivée:** We are talking about insurance. Normally, insurance companies have lots of clients and losses do not occur all at the same time. People don't have fires in their homes at the same time; therefore, losses are spread out over time. However, agricultural insurance is different because claims arrive at the same time.

**Mr. Desautels:** That is why it is important to choose a logical cycle. Obviously, if it is a bad year, then everyone will be sending in claims that same year. But if the following year is better, then you can make up for that and create a surplus. That is why this sort of insurance is different from fire, or accident insurance.

**Mr. Larrivée:** That's why we should look at it differently.

**Mr. Desautels:** It is up to the experts to find ways to deal with this. The Department of Agriculture is perhaps in a better position than I am to do that, but there must be a way to calculate premiums over a certain number of years so that the program is cost effective.

**Mr. Larrivée:** Some crops cause specific problems, and we are always coming back to this. Do we control output so as to control losses? Are we producing a lot more grain today than 10 years ago, even though we know that the market is not there for it? Are there any control on production levels or can I produce as much as I like?

**Mr. Gilles Lavoie (Director General, Farm Financial Programs Directorate, Department of Agriculture):** Mr. Chairman, very few crops are subject to supply management in the way that the dairy or poultry sectors are, for example. There are no control as such. The producers must decide, based on their knowledge, their equipment and the type of land they are farming, whether they are better off producing grains, oil seeds, vegetables or other products.

Of course there are some constraints. Some parts of the Prairies are no good for producing vegetables, so if you live in those parts, you have no choice. That is, I think, self-evident. There are no automatic controls on those crops, except for tobacco, where quotas are set per acre. Tobacco buyers will give producers a guarantee that they will buy 10 or 20 acres of tobacco. But that is a self-imposed control. It is not the government that is saying that only so much of x crop or y crop can be produced. It is a contractual agreement between producers and buyers.

[Text]

[Translation]

• 1040

D'une certaine façon, les contingentements que nous avons au niveau des céréales, par exemple dans le blé, sont des contingentements au niveau de la livraison afin d'avoir une livraison des produits bien ordonnée dans le temps, pour permettre au système de transport de fonctionner proprement, pour que chaque producteur de grain, peu importe l'endroit où il se trouve dans les Prairies, puisse avoir accès à des trains et à d'autres moyens de transport pour livrer graduellement ses produits, pour avoir du comptant.

Il est extrêmement difficile d'avoir un contrôle efficace de la production, parce que le facteur principal est souvent le rendement. Évidemment, l'acrage est important, mais le facteur de variation est le rendement. Cela est attribuable à des facteurs incontrôlables pour le gestionnaire. Le meilleur gestionnaire au monde ne peut pas contrôler la température. S'il s'occupe des fruits, il ne peut pas contrôler la pollinisation. Est-ce que les abeilles vont se promener? Elles vont se promener s'il fait soleil au moment où les arbres sont en fleurs. Il y a toutes sortes d'impondérables comme ceux-là. C'est pour cela que les gouvernements doivent intervenir avec ce genre de programmes. C'est pour cela que, partout dans le monde, l'industrie privée n'a pas été capable de développer des programmes d'assurance-revenu au niveau agricole qui soient viables. C'est pour cela que les gouvernements ont décidé d'intervenir. C'est vrai partout, parce qu'il y a trop d'impondérables. Il faut quelqu'un qui ait les reins solides pour servir de filet de sécurité derrière les producteurs. On pourra y revenir.

**M. Larrivée:** On revient aux piliers de l'agriculture dont parle l'UPA, entre autres la stabilisation et l'assurance-récolte.

**Le président:** Monsieur Lavoie, c'est intéressant pour un urbain comme moi. Chez nous, tout ce qu'on fait comme agriculture, c'est un jardin dans la cour. Ces choses-là sont intéressantes pour nous. S'il n'y a pas de contrôle sur l'offre, la demande est là. On me dit qu'on ne consomme que 10 p. 100 des céréales qu'on produit au Canada.

**M. Lavoie:** Oui. Heureusement, nous exportons le surplus.

**Le président:** On en exporte 90 p. 100, peu importe qui a déterminé la demande?

**M. Lavoie:** Nous produisons non seulement pour les Canadiens...

**M. Larrivée:** La demande est là: la moitié du monde meurt de faim. C'est le prix qui n'est pas là.

**Mr. Stephens:** I think this is a critical thing. What has been so exasperating from a policy point of view, and you have identified it precisely, is the demand has been there.

In fact, last year Canada established a record in terms of grain exports. The problem has been on the price side. But the price side is not because of normal supply-demand factors; it is more because of the international trade war. If you actually look at the cost of production, Canadian cost of production for grain is relatively very low in the world. This is what makes it so exasperating to a farmer who is doing everything he can within his management capability to

In some respects, our grain quotas, on wheat for example, are quotas on delivery. As a result, products are delivered in a timely manner, the transportation system works properly, and grain producers, wherever they are on the Prairies, have access to trains and other modes of transportation to ensure the gradual delivery of their products, and in return for cash.

It is extremely difficult to control production effectively, because often the most important factor is yield. Obviously, acreage is important, but what varies is the yield, and this is due to factors over which managers have no control. Even the best in the world cannot control the weather. If they have fruit crops, they cannot control pollinization. Will the bees move about? They will if it is sunny when the trees are flowering. There are all sorts of imponderables like that, which is why governments have introduced this sort of programs. It is also why private industry the world over has been unable to develop viable income insurance programs for farmers. That's why governments have decided to get involved. The situation is the same everywhere, because there are too many imponderables. You have to be pretty strong to provide producers with a safety net. We can come back to this.

**Mr. Larrivée:** We are touching on what the UPA, the farmer's union, calls the pillars of agriculture, which include stabilization and crop insurance.

**The Chairman:** Mr. Lavoie, this is interesting for a city dweller such as myself. Where I live, the closest we get to agriculture is a garden in our backyard. We find these issues interesting. Although there is no control on the supply, the demand is there. I am told that in Canada we consume only 10% of the grains produced here.

**Mr. Lavoie:** Yes. Luckily, we export the surplus.

**The Chairman:** So we export 90%, irrespective of who has calculated the demand?

**Mr. Lavoie:** We do not only produce for Canadians...

**Mr. Larrivée:** The demand is there; half the world's population is starving to death. It's the price that is not right.

**M. Stephens:** À mon avis, c'est là une question essentielle. Ce qui est très exaspérant pour les décideurs, et vous venez de le souligner, c'est que la demande existe.

En effet, les exportations canadiennes de céréales ont atteint un niveau record l'année dernière. Ce sont les prix qui posent un problème, pas à cause des facteurs de l'offre et de la demande, mais à cause de la guerre commerciale qui se livre au niveau international. D'ailleurs, les coûts de production des céréales au Canada sont en fait très bas si on les compare avec les coûts de production mondiaux, d'où l'exaspération ressentie par le producteur agricole, qui fait



## [Texte]

produce in the most cost-efficient manner and yet he is getting slammed every time he takes his grain to the marketplace.

I think the safety net system is giving him another management tool to afford him the opportunity to stay in farming.

The other factor I think is critical that this committee should be aware of that wasn't brought out in the Auditor General's report—and I mention this as a new generation of safety nets—is there is a change in the cost sharing between the producer, the federal government and the provincial governments. Agriculture is a shared jurisdiction within our confederation, and the provinces and the federal government and the producers are in effect around that table in the evolution and management of these programs. It is not simply a federally delivered program; it is very much a tripartite evolution, a tripartite cost sharing, and a tripartite management process that are involved.

**Mr. Young:** But we deliver them.

**Mr. Stephens:** We deliver only part of them.

**Mr. Young:** Well, let's trade off. Let's put it up for grabs and redistribute it.

**M. Bellemare (Carleton—Gloucester):** J'ai beaucoup apprécié la tournée touristique du monde agricole que M. Stevens nous a fait faire. J'ai trouvé cela extrêmement intéressant. En tant que citadin, je m'intéresse beaucoup à la chose agricole, étant donné qu'il y a beaucoup d'agriculteurs et de producteurs dans le sud de mon comté. Cependant, je ne suis pas venu ici aujourd'hui en tant que spécialiste des produits agricoles ou de la façon dont on devrait fonctionner. Je suis venu ici en tant que député membre du Comité permanent des comptes publics. Ce Comité se préoccupe de la vérification. La vérification porte en particulier sur l'efficacité et l'efficacé.

• 1045

Si j'avais à faire rapport cet après-midi à un groupe d'agriculteurs, à Metcalfe ou à North Gower, il faudrait que j'admette que le système est loin d'être parfait. Je ne connais rien à l'agriculture et je dois parler à des agriculteurs. On nous a produit un rapport sur l'agriculture daté, comme le président l'a mentionné, du 1<sup>er</sup> mai. Je reçois cela six mois plus tard, six minutes avant de parler. D'accord, je suis une personne instruite, mais je ne peux absolument pas lire cela en six minutes, le comprendre et le digérer afin de pouvoir vous poser des questions pertinentes.

Donc, sur le plan de l'efficacité et de l'efficé, il faut donner des rapports au Parlement. Je crois que le ministère de l'Agriculture peut répondre à cette question-là sur ce plan-là, puisque je parle du rapport du vérificateur.

Dans son introduction, à la page 2, le vérificateur dit que le rapport de 1991 porte essentiellement sur quatre points, le quatrième point étant le rapport au Parlement. C'est un exemple d'inefficacité et d'inefficé de la part du ministère.

Deuxièmement, ce Comité-ci n'est pas un comité de «broche à foin». Vous êtes des experts bien payés, peut-être pas assez à votre avis, mais il n'est pas admissible que vous vous présentiez devant ce Comité sans lui avoir présenté

## [Traduction]

d'énormes efforts pour s'assurer une production rentable mais qui écope lorsqu'il essaie de vendre sa production.

Le filet de sécurité est un outil de gestion parmi d'autres, qui permet au producteur agricole de ne pas être obligé de tout abandonner.

Un autre élément très important que j'aimerais porter à l'attention des membres du comité, et dont le rapport du vérificateur général ne fait pas mention—il s'agit d'une nouvelle génération de filets de sécurité—concerne le nouveau partage des coûts entre le producteur, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Comme l'agriculture est un domaine à compétence partagée au Canada, ce sont les provinces, le gouvernement fédéral et les producteurs qui, ensemble, s'occupent de l'évolution de la gestion de ces programmes. Ce n'est pas simplement un programme fédéral, mais un processus à trois, où on partage les coûts et la gestion à trois.

**M. Young:** Mais nous exécutons ces programmes.

**M. Stephens:** Seulement en partie.

**M. Young:** Bon, faisons un compromis. Offrons la compétence dans ce domaine à ceux qui la veulent et effectuons une redistribution.

**Mr. Bellemare (Carleton—Gloucester):** I very much appreciated the descriptions Mr. Stevens has just given us of the farming world. I found that extremely interesting. I live in the city, but I am very much interested in farming since a lot of farmers live in the southern part of my riding. However, I am not here today as an expert on farm products or on how things should work. I am here as a member of the Standing Committee on Public Accounts. This committee is concerned with auditing. Auditing deals in particular with efficiency and effectiveness.

If I had to speak to a group of farmers this afternoon, in Metcalfe, or North Gower, then I would have to admit that the system is far from perfect. I don't know the first thing about agriculture and yet I must speak to farmers. We have been handed a report on agriculture that, as the Chairman mentioned, is dated May 1st. I received my copy six months after the fact, six minutes before I was to speak. Now, I may be well educated, but there is no way that in six minutes, I can read and digest this report so that I can ask you the right questions about it.

So, we must report to Parliament on efficiency and effectiveness. I think the Department of Agriculture can answer in that regard, because I am talking about the Auditor General's report.

In his introduction, on page 1, the Auditor General says that his 1991 report deals essentially with four points, the fourth being reporting to Parliament. This is an example of a lack of efficiency and effectiveness on the part of the department.

Now, on this committee we take our work seriously. You are well-paid experts, although perhaps you think you aren't paid enough, and it is unacceptable for you to come to this meeting without having made your material available to the



[Text]

votre document avant la réunion. Vous vous adressez à la population nationale ici. On doit poser des questions et, en tant que député citoyen, qui doit parler à l'occasion avec des agriculteurs, je n'ai pas les réponses. Ces réponses doivent venir de vous. Je vais peut-être faire des interprétations, mais les réponses doivent venir de vous et je ne les ai pas.

Ce qui est important ici, ce sont des indicateurs de rendement pour qu'on sache si vos programmes sont efficaces et efficaces. Cela fait quasiment une heure qu'on parle de différents programmes. Vous avez parlé du GATT, des betteraves, etc. Vous n'avez pas mentionné les navets.

Une voix: Oui.

**M. Bellemare:** Vous avez mentionné les navets?

Une voix: Oui.

**M. Bellemare:** Alors, un des députés a mentionné les navets. Ensuite, il y a les carottes, le maïs et tout ce que vous voulez. Je me suis promené d'un côté à l'autre de votre épicerie, mais on est maintenant à la caisse et on dit: On va commencer à calculer tout cela. Vos betteraves à 22\$ l'once sont un peu chères, n'est-ce pas, et il semble que vos carottes à 1\$ la tonne ne sont pas assez chères.

On a parlé des gens qui crèvent de faim. On a parlé des fermiers qui en arrachent. On a parlé d'à peu près tout, mais ce qui nous intéresse aujourd'hui, c'est le fait qu'en 1986, le prédécesseur de l'actuel vérificateur général a fait un rapport; en 1991, il y a eu un autre rapport; en 1992, il y aura un autre rapport. On a passé deux vérificateurs généraux. On a maintenant deux gouvernements, l'ancien Parlement et le Parlement de 1986. Au moment où vous nous donnerez l'échéancier et les réponses, ce sera un nouveau gouvernement, un nouveau parti qui sera au pouvoir.

**M. Saint-Julien:** Non!

**M. Bellemare:** Il y en a toujours qui rêvent en couleurs dans le bout de l'Abitibi, mais cela ne fait rien.

Je trouve qu'on a besoin d'indicateurs. Vous me parlez de tous vos beaux programmes et je peux dire que vos programmes sont bien intéressants, mais on est maintenant à la caisse, et il faut vraiment que je vérifie si on a acheté les bonnes choses ou si on a fait les bonnes affaires.

Où sont les indicateurs de rendement? Je trouve qu'il y a un manque d'efficacité ou d'efficience quelque part. Si j'étais administrateur, je serais vraiment embarrassé d'arriver à une réunion sans être préparé, surtout si cela faisait six ou sept ans qu'on me posait les mêmes questions. Vous n'êtes pas des amateurs et le ministère n'est pas un amateur.

Permettez-moi de vous poser une question. C'est très important. Notre responsabilité comme parlementaires au sein de ce Comité-ci, qui n'est pas le Comité de l'agriculture, mais bien le Comité qui étudie le rapport du vérificateur général, est de nous concentrer sur les questions soulevées par le vérificateur général et non sur les navets et les betteraves.

• 1050

Ma question est donc celle-ci. Est-ce qu'il y a présentement des programmes de sécurité du revenu qui sont déficitaires, mais qui devraient s'autofinancer, par exemple le programme national tripartite pour la betterave à sucre?

[Translation]

committee beforehand. You are speaking to the Canadian public here. It is our job to ask questions. I am a member who lives in the city, but on occasion I have to talk to farmers, but I don't have answers for them. These answers have to come from you. I can perhaps try to interpret what I hear, but the answers must come from you and I am not getting them.

What we need are performance indicators to tell us whether programs are effective and efficient. We've been talking about various programs for close to an hour now. You've been talking about the GATT and about beets, etc. You haven't mentioned the turnips though.

**An hon. member:** Yes he did.

**Mr. Bellemare:** You have talked about the turnips?

**An hon. member:** Yes he has.

**Mr. Bellemare:** Well, one of the members has mentioned the turnips. And then, there are the carrots, the corn and all the rest of it. We've had a good look at your grocery store, but now we're at the cash register and we're saying: "We're going to add all this up. At 22\$ an ounce your beets are a little pricey, aren't they, but it seems that at a dollar a ton, your carrots aren't expensive enough".

We have spoken about people who are starving to death. We have spoken about farmers who are in dire straits. We have discussed just about everything, but the topic that interests us today, is that in 1986, the predecessor of the current Auditor General published a report, and in 1991, another report was published, and in 1992 another report will be published again. We've seen two Auditor Generals, and two governments. The earlier one and the 1986 one. By the time you give us the new schedule and some answers, there will be a new government, and a new party will be in office.

**Mr. Saint-Julien:** No!

**Mr. Bellemare:** There are still a few people who dream in colour out there in Abitibi, but it doesn't matter.

In my view we need indicators. You talk to me about your wonderful programs and I can say that I find your programs very interesting. But now we are at the cash register, and I really must check to see whether we have bought the right things and whether we have value for money.

Where are the performance indicators? I think there is a lack of efficiency and effectiveness. If I were an administrator, I would be really embarrassed to show up at a meeting unprepared, especially if I had been asked the same questions over the past six or seven years. You are not amateurs and nor is the department amateurist.

Allow me to ask you a question. This is very important. As members of this committee, which is not the agriculture committee but rather the committee that studies the Auditor General's report, it is our responsibility to look into questions raised by the Auditor General. It is not to look at the turnips and the beets.

Here is my question then. Are there any income security programs that are running a deficit, but which should be self-financing, such as the national tripartite sugar-beet program? If so, who has to pay? Will the federal government once



## [Texte]

Dans l'affirmative, qui va payer? Le gouvernement fédéral va-t-il encore servir de vache à lait? Pour accommoder les témoins, je vais me faire un plaisir de faire passer à M. Lavoie la copie de ma question pour lui démontrer que j'ai préparé mes questions et que j'essaie de l'aider. Auriez-vous l'obligeance de lui remettre la copie de la question au cas où il l'aurait manquée?

**M. Lavoie:** Monsieur le président, concernant la betterave sucrière, nous sommes en train de négocier avec les deux provinces participantes et les producteurs une refonte complète du programme. Le programme a actuellement un déficit accumulé, depuis 1987, d'environ 11 millions de dollars.

On peut dire que les négociations vont relativement bon train. Nous avons eu une rencontre la semaine dernière et j'en aurai une autre mardi soir, à Winnipeg. L'entente signée entre le Canada, l'Alberta et le Manitoba, parce que ce sont les deux seules provinces où la betterave sucrière est produite au Canada, prévoit le partage des déficits éventuels ainsi que des surplus éventuels. Si on met fin à l'entente pour établir un nouveau programme, le partage des déficits accumulés se fera tel que prévu dans l'entente.

Dans le cas de la betterave sucrière, l'entente en est une qui est un peu particulière au niveau du partage des frais et des déficits. Les modalités étaient différentes selon les années du programme. Le partage, pour la première année, était de 90-10, soit 90 pour le fédéral et 10 pour les provinces; il a ensuite été de 80-20, 70-30, 60-40 et 50-50. Dans la majorité des programmes tripartites, on prévoit comment on va partager le déficit s'il y a un déficit au moment où on met fin à l'entente, si elle n'est pas renouvelée après une période initiale de dix ans. C'est 50-50 dans tous les cas, sauf dans le cas de la betterave où il y avait une échelle. Dans ce cas-ci, cette échelle a été faite principalement à la demande du Manitoba pour lui assurer que nous serions là pendant longtemps et que l'intention du gouvernement fédéral, à ce moment-là, n'était pas de faire quelque chose pendant seulement quelques années. On a donc accepté de poser ce geste de bonne volonté. Actuellement, s'il y avait des déficits, le partage de ces déficits se ferait à 50-50.

Au cours des quelques dernières années, dans le cas de la betterave, les revenus des primes, sur une base annuelle, ont été suffisants pour faire les paiements. Ce qui cause la difficulté, c'est le déficit énorme encouru en 1987. Pendant la première année d'opération du programme, on a encouru un déficit très important. On a souvent de la difficulté à définir la base actuarielle ou autre, selon le moment où un programme commence. Si la première année est mauvaise, on encourt un déficit important dès la première année. Auparavant, la loi limitait la contribution fédérale à 3 p. 100 de la valeur des ventes. En 1990, nous avons demandé au Parlement de modifier entre autres cette chose. Effectivement, dans la nouvelle Loi sur la sécurité du revenu, cette limite de 3 p. 100 de contribution n'existe plus. Elles nous empêchaient d'ajuster les primes en fonction de ce que les actuaires nous disaient. Les actuaires nous disaient qu'on avait besoin de 10 p. 100. Je veux bien, monsieur, mais la loi me dit que je ne peux pas excéder 3 p. 100. Cette difficulté-là a été corrigée grâce à la loi adoptée par le Parlement en 1990.

## [Traduction]

again be the milk cow? For the convenience of the witnesses, I would be pleased to give Mr. Lavoie a copy of my question so that he can see that I have come prepared and that I'm trying to help him. Would you mind giving him this copy of my question in case he didn't get one?

**Mr. Lavoie:** Mr. Chairman, as far as sugar-beet is concerned, we are currently negotiating a complete overhaul of the program with the two provinces involved and the producers. At present, the program has an accumulated deficit since 1987 of about 11 million dollars.

The negotiations are going quite well. We had a meeting last week and I will have another one on Tuesday evening, in Winnipeg. The agreement was signed by Canada, Alberta and Manitoba, since these are the only two provinces where sugar-beet is produced. Under the arrangement, deficits and surpluses are shared. If the agreement is abrogated and a new program established, the accumulated deficit will be shared according to provisions in the original agreement.

The sugar-beet agreement is a little unusual as far as the sharing of costs and deficits is concerned. Its terms have varied over the years. In the first year, the federal government was responsible for 90% of the program, and the provinces 10%; it then went to eighty-twenty, seventy-thirty, sixty-forty and fifty-fifty. In most tripartite programs, the deficit is divided when the agreement is abrogated, if it is not renewed after an initial period of ten years. In every case it has been fifty-fifty, except for the sugar-beet agreement, which had a moving scale. This was done mainly at the request of Manitoba because they wanted to ensure that the federal government was committing itself in the long-term and that it did not intend to pull out after a few years. As a result, we agreed to demonstrate our goodwill in this way. At present, if there were deficits, then they would be divided fifty-fifty.

Over the past few years, in the case of sugar-beet, annual income from premiums has been enough to cover the payments. The problem is that there was a huge deficit in 1987. During the first year of the program, a very high deficit was run up. It is sometimes difficult to establish the actuarial base, depending on when the program begins. If the first year is a bad one, then a high deficit is run up at the outset. Before, federal contributions were by law limited to 3% of the value of the sales. In 1990, we asked Parliament to change this among other things. The 3% limit on contributions no longer exists in the new Income Security Act. The limit prevented us from making adjustments to the premiums based on advice from the actuaries, who were telling us that we needed a 10 percent limit. At that time all we could say was very well, but by law we cannot go beyond 3 percent. Thanks to the new legislation passed by Parliament in 1990, we no longer have that difficulty.



## [Text]

Concernant votre première remarque, monsieur Bellemare, il faut dire que le document daté le 1<sup>er</sup> mai et qui a été distribué ce matin était un document interne destiné aux gestionnaires supérieurs du Ministère, au comité de gestion. Il ne s'agissait pas à l'origine d'un rapport écrit à l'intention du Parlement. Nous le déposons aujourd'hui pour vous indiquer que nous avons effectivement un plan d'action, tel qu'il a été suggéré par le vérificateur général. À l'origine, ce rapport n'était pas destiné au Parlement; c'était un document de gestion interne.

• 1055

**M. Bellemare:** Monsieur le président, dans son commentaire d'introduction, à la page 6, le vérificateur général dit que l'autofinancement donne souvent lieu à des décisions à court terme qui font augmenter le déficit du programme. Un déficit de 1,8 milliard de dollars a été affiché à la fin du Programme de stabilisation du revenu des producteurs de grain de l'Ouest. C'est un bon exemple.

**Le président:** Quelle page avez-vous dit?

**M. Bellemare:** Page 6 de l'ébauche.

**Le président:** Alors, c'est l'ébauche. Vous avez une copie spéciale.

**M. Bellemare:** J'ai apporté toutes les copies imaginables. Je suis sûr que le vérificateur ne tripote pas ses textes; peut-être les améliore-t-il. Dans son ébauche, à la page 6, il parle de l'autofinancement. Il dit que le déficit de 1,8 milliard de dollars affiché à la fin du Programme de stabilisation du revenu des producteurs de grain de l'Ouest est un bon exemple de ceci.

On parle sans cesse à la Chambre des communes du déficit et de la grosse dette nationale. On se réfère toujours au passé. On parle de la dette nationale jusqu'à 1984, mais on oublie qu'on l'a plus que doublée depuis 1984. Je regarde un autre programme du gouvernement et voilà: on indique un déficit de 1,8 milliard de dollars. C'est beaucoup d'argent. C'est une grosse dette. On a sûrement manqué d'efficacité et d'efficience.

Pouvez-vous me parler un peu de cela, monsieur le vérificateur? Comment fait-on pour cesser d'avoir de telles dettes dans le contexte de l'efficacité et de l'efficience?

**M. Desautels:** Je vais demander à M. McRoberts de faire quelques commentaires, mais j'aimerais dire auparavant que c'est exactement le message qu'on veut faire passer ce matin en insistant tellement sur l'autofinancement. Si on avait un peu mieux appliqué les principes de l'autofinancement, on aurait contribué à éviter ce genre de surprise. Je vais laisser M. McRoberts élaborer là-dessus.

**M. McRoberts:** Il y a deux choses importantes dans de telles circonstances. Premièrement, on a besoin d'un processus qui assurerait que le fonctionnement du programme respecte les principes de l'autofinancement. La deuxième chose, qui est la plus importante, est que ce programme, qui est maintenant terminé, avait des problèmes de structure en plus d'un problème d'autofinancement.

**M. Bellemare:** Je vous remercie.

**Le président:** Monsieur Lavoie, je voudrais vous poser une question avant de céder la parole à quelqu'un d'autre. Y a-t-il d'autres programmes qui, en principe, sont autofinancés et qui sont déficitaires?

## [Translation]

With respect to your first comment, Mr. Bellemare, I would point out that the document dated May 1 and which was handed out this morning is an internal document prepared for senior managers in the department, who sit on the management committee. It was not originally written for Parliament. We are tabling it today to show you that we have an action plan, as was suggested by the Auditor General. Originally, this report was not intended for Parliament; it was an internal report for management purposes.

**Mr. Bellemare:** Mr. Chairman, on page 5 of the Auditor General's introductory comments, he said that financial self-sufficiency often results in short-term decisions that add to program deficits. The final 1.8 billion dollar deficit of the Western Grain Stabilization Program is a case in point.

**The Chairman:** What page did you say?

**Mr. Bellemare:** Page 5 of the draft.

**The Chairman:** Oh, the draft. You have a special copy.

**Mr. Bellemare:** I brought every kind of copies you can imagine. I'm sure that the Auditor General does not play with his various texts; perhaps he improves them. On page 5 of his draft, he talks about financial self-sufficiency. He says that the 1.8 billion dollar deficit at the end of the Western Grain Stabilization Program is a case in point.

In the House of Commons, people are always talking about the deficit and the large national debt. They always refer to the past. They talk about the national debt up to 1984, but they forget that the national debt has more than doubled since 1984. Now I look at another government program, and I see that it has a 1.8 billion dollar deficit. That's a lot of money. That's a large debt. It certainly isn't a sign of efficiency and effectiveness.

Could you tell me a little bit about this, Mr. Desautels? How can we stop running up debts like this and be efficient and effective?

**Mr. Desautels:** I will ask Mr. McRoberts to make a few comments, but before I do that, I would like to say that that's exactly the message we want to get across this morning by stressing financial self-sufficiency so much. If the principles of financial self-sufficiency had been followed a little bit better, we could have helped avoid this kind of surprise. I'll let Mr. McRoberts develop this point.

**Mr. McRoberts:** There are two important things in such circumstances. First of all, we need a process that insures that the operations of the program respect the principles of financial self-sufficiency. The second thing, which is more important, is that this program, which is now over, had structural problems as well as problems in terms of self-sufficiency.

**Mr. Bellemare:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Lavoie, I'd like to ask you a question before I give somebody else the floor. Are there other programs that are supposed to be financially self-sufficient and have a deficit?



[Texte]

**M. Lavoie:** Certainement, monsieur le président.

**Le président:** Avez-vous une liste de ces programmes-là qui sont censés être autofinancés et qui sont déficitaires?

**M. Lavoie:** La loi ne dit pas que le programme autofinancé ne doit jamais avoir de déficit. Le Parlement, dans la loi, nous dit qu'on doit prévoir comment on va emprunter et financer le programme au moment où on n'aura pas suffisamment d'argent d'accumulé dans le fonds. Comment va-t-on financer cela? Le Parlement a déjà prévu la possibilité qu'à un moment donné dans le temps, il y ait des déficits.

Voici quelle est la question soulevée par le vérificateur général. On reconnaît que ceci peut se produire, mais comment faites-vous pour vous assurer qu'en moyenne, vous aurez un équilibre, qu'en moyenne, vous n'accumulerez pas un surplus très élevé qui ferait en sorte que les primes seraient trop élevées par rapport aux bénéfices reçus par les producteurs qui se retireraient alors du programme, ou l'inverse? Que faites-vous pour que le gouvernement ne soit pas toujours obligé de remettre de l'argent là-dedans?

• 1100

Dans le cas du programme des grains de l'Ouest, qui avait été adopté en 1976 et modifié à deux ou trois reprises, entre autres en 1984 et 1985, la loi définissait le partage des coûts entre les producteurs et le gouvernement fédéral non seulement en termes de pourcentage, mais aussi en termes de valeur absolue. En même temps, elle prévoyait exactement la méthode de calcul du paiement, de sorte que tout était statutaire. Le niveau de prime était statutaire, de même que la formule de calcul du paiement. Cela créait un carcan. L'expérience a démontré qu'un tel carcan empêche de gérer ce genre de programme sur une base actuarielle, sur une base d'autofinancement.

C'est pour cela que le Parlement a décidé en 1990 de modifier ces règles du jeu, un peu comme dans le cas de l'entente tripartite dont on parlait tout à l'heure. Nous nous étions tous rendu compte que c'était un carcan trop sévère, qu'il n'était pas possible, dans le contexte actuel, de gérer à l'intérieur de ce carcan-là. Qu'est-ce qui n'avait pas été prévu en 1984 ou 1985 lorsque nous sommes allés au Parlement? Je pense que c'est l'impact qu'a eu le *U.S. Farm Bill* de 1985 et la réaction subséquente des Européens sur l'ensemble des prix des produits agricoles. C'est l'impact financier pour les producteurs et la réponse des gouvernements qui a suivi, parce que la méthode de calcul était dans la loi. Nous n'avions pas le choix: nous devions payer, que ce soit actuariel ou non. D'ailleurs, la Loi sur la stabilisation concernant le grain de l'Ouest ne s'y référait pas tout à fait de la même façon que la loi actuelle.

Donc, ces choses-là ont été reconnues et corrigées.

**Le président:** Je répète ma question. M. Bellemare a fait allusion au programme de la betterave sucrière. Je vous ai demandé s'il y avait d'autres programmes. Pouvez-vous m'en nommer d'autres?

**M. Lavoie:** Oui.

[Traduction]

**Mr. Lavoie:** Certainly, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Do you have a list of these programs that are supposed to be financially self-sufficient and that have a deficit?

**Mr. Lavoie:** The legislation does not say that a self-financed program can never have a deficit. In the legislation, Parliament tells us that we must plan how we will borrow and fund the program when there is not enough money in the fund. How are we going to finance it? Parliament has already foreseen that there may be deficits at particular times.

This is where the Auditor General's question comes into play. We recognize that this can happen, but what do you do to insure that there is a balance on average, and that you don't accumulate a very high surplus that would mean that the premiums were too high in relation to the benefits received by the producers who would then withdraw from the program, or the opposite situation? What do you do so that the government does not always have to put money in those programs?

In the case of the Western Grain Stabilization Program, which was introduced in 1976 and changed two or three times since then, in 1984 and 1985 as a matter of fact, the Act defined cost sharing between producers and the federal government not only in terms of percentages, but also in terms of absolute amounts. Furthermore, it set out the exact method used to calculate payments, so everything was statutory. The premium was statutory, as was the formula used to calculate payments. This created an immense burden. The experience shows that this burden made it difficult to manage this kind of program on an actuarial basis, on a financially self-sufficient basis.

For these reasons, in 1990 Parliament decided to change these rules, somewhat as in the case of the tripartite agreement that we were talking about a few moments ago. We had all realized that it was too heavy a burden, and that in the current context it was not possible to manage within this particular framework. Now what had not been foreseen in 1984 and 1985 when we went to Parliament? I think it was the impact of the US Farm Bill passed in 1985 and the subsequent reaction of the Europeans on all commodity prices. The financial impact on producers and the response of governments followed because the method for calculating payments was in the Act. We did not have any choice. We had to pay, regardless whether it was on an actuarial basis or not. As well, the Western Grain Stabilization Act did not refer to it exactly the same way as the current Act.

Consequently, these problems were recognized and corrected.

**The Chairman:** I repeat my question. Mr. Bellemare referred to the sugar-beet program. I asked you if there were any other such programs? Could you name any others?

**Mr. Lavoie:** Yes.

[Text]

**Le président:** Pouvez-vous me donner une liste de programmes qui sont censés être autofinancés, mais qui ne le sont pas, qui sont déficitaires?

**M. Lavoie:** Le fait qu'ils sont en déficit actuellement ne nous permet pas de conclure qu'ils ne s'autofinancent pas.

**Le président:** Vous faites un éditorial. Vous pensez que je vais continuer. Je veux savoir s'il existe une liste.

**M. Lavoie:** Non, mais je peux vous donner une liste verbalement, et on vous en enverra une écrite pour tous les membres du Comité.

**Le président:** Allez-y. Dites-moi de mémoire quels sont ces programmes.

**M. Lavoie:** Le porc, l'agneau, le boeuf d'abattage, la betterave sucrière qu'on a mentionnée, le miel, les fèves blanches et les fèves rouges. Le Programme du RARB, mieux connu sous le nom de GRIP, n'est pas en déficit sur le plan national actuellement, mais le sera vraisemblablement lorsque nous effectuerons la dernière tranche de paiement pour l'année 1991-1992. Actuellement, ce programme, le programme principal qui a été mis en place l'an dernier, n'est pas en déficit, mais c'est une question de mois. Lorsque nous aurons payé au mois de décembre ou de janvier, on va entrer en déficit.

**M. Saint-Julien:** Le RARB est-il un programme à frais partagés?

**M. Lavoie:** Oui, c'est un programme à frais partagés, monsieur.

**Le président:** Votre temps est écoulé, mais si vous avez une petite question, on peut bien vous la permettre.

**M. Bellemare:** Ce ne sera pas long.

**Le président:** Pas un commentaire, mais une question. Ce sont les commentaires qui sont longs.

**M. Bellemare:** Il n'y aurait aucun commentaire si le ministère avait fait son travail écrit.

**Le président:** En voilà un.

**M. Bellemare:** C'est en réponse à M. Larrivée. Monsieur Stephens, j'ai à vous poser une question qui est dans le contexte référendaire d'aujourd'hui et dans le débat national sur différentes choses. Si la réponse à ma question est oui, il sera peut-être compliqué d'expliquer cela aux gens.

J'observe que les produits agricoles appartiennent à différentes régions de ce vaste pays. Croyez-vous personnellement que l'agriculture devrait être dévolue aux provinces ou aux régions au lieu d'être administrée par le gouvernement fédéral?

It is not a loaded question. It is really

pour ma gouverne personnelle. Est-ce que ce serait plus efficace ou plus efficient? Pour vous aider, je mets cela dans le contexte du GATT, du libre-échange et du fait qu'il y a des problèmes de climat qu'il faut être ensemble pour régler.

[Translation]

**The Chairman:** Could you provide me with a list of programs that are supposed to be financially self-sufficient but are not, that are in a deficit position?

**Mr. Lavoie:** Just because they now have a deficit does not mean that they are not financially self-sufficient.

**The Chairman:** You are editorializing. You think that I am going to go on. I want to know if such a list exists.

**Mr. Lavoie:** No, but I can give you a list verbally, and we will send you a written list for all the committee members.

**The Chairman:** Go on. Tell me which programs, just relying on your memory.

**Mr. Lavoie:** The programs for hogs, lamb, cattle, sugar-beets, which we mentioned, honey, white beans and red beans. The Gross Revenue Insurance Plan (GRIP) does not currently have a deficit, but it likely will once we make the final series of payments for 1991-1992. At the present time, this program, the main program that was introduced last year, does not have a deficit but it is a matter of months. Once we have paid in December or January, we will have a deficit.

**Mr. Saint-Julien:** Is GRIP a shared cost program?

**Mr. Lavoie:** Yes sir, it is.

**The Chairman:** Your time has run out, but if you have a short question, we will allow it.

**Mr. Bellemare:** It won't take long.

**The Chairman:** No comments, a question. It is the comments that are long.

**Mr. Bellemare:** There would not be any comments if the Department had produced a written document.

**The Chairman:** There is a comment.

**Mr. Bellemare:** This is in response to Mr. Larrivée's comment. Mr. Stephens, I must ask you a question that falls within the framework of the current context regarding the referendum as well as the national debate on various issues. If the answer to my question is yes, it perhaps would be complicated to explain this to people.

Let me point out that agricultural commodities belong to various regions of this large country. Do you personally believe that agriculture should be transferred to the provinces or the regions rather than being handled by the federal government?

Il ne s'agit pas d'une question piégée. C'est simplement. . .

for my own guidance. Would that be more efficient or more effective? To help you answer, I will put my question in the context of GATT, free trade and the fact that there are climatic problems that have to be solved by working together.



[Texte]

[Traduction]

• 1105

**Le président:** Monsieur Bellemare, je ne veux pas que M. Stephens et M. Lavoie se portent garants des politiques du gouvernement. Je pense qu'ils sont ici pour faire de l'administration. La question que vous posez est une question d'ordre politique, et je pense que c'est un peu non réglementaire. Si les témoins veulent répondre, ils peuvent le faire, mais ils n'y sont pas tenus.

**Mr. Stephens:** I would only say Mr. Chairman, that I think the key factor in the agripolicy review that we've been going through over the last number of years has been to reach out and try to create a more effective partnership in the evolution of policy. I think in the past possibly there had been a tendency for policy to be driven out of Ottawa and applied across the country. I think over the last number of years the objective has been to bring all parties around the table in the evolution of policy.

We were talking earlier about the GRIP-NISA evolution. That came out of a committee where every province and the major farm leadership were represented around the table. It literally gave birth in that industry-federal-provincial environment.

There have also been federal-provincial ministers' meetings, at least four a year, often as many as six or seven a year. This farm safety net package has been a dominant factor within those meetings.

I think the key factor in the principles that I articulated earlier is the regional diversity. We must respect that there are regional differences in the country. You have to be very careful that you don't put things into strait-jackets that will try to force everybody into the same shoe size. There are differences across the country, from the Maritimes to Quebec to B.C. The agricultural conditions in particular are very different because of the climatic and geographic conditions facing the country. This having been said, I think the important aspect is the partnership approach rather than any single government's moving off in its own direction.

**Mr. Bellemare:** Thank you very much.

**M. Saint-Julien:** Monsieur le président, je vais commencer par le rapport interne. J'ai commencé à le lire par la dernière page pour aller vers l'autre côté. Dans l'Annexe B, vous mentionnez la Direction générale de la recherche. Ma question s'adresse à M. Stephens ou à M. Lavoie. Est-ce que vous avez le rapport? On va attendre qu'il ait le rapport.

**Le président:** Il le connaît par coeur.

**Mr. Stephens:** Mr. Chairman, with your permission, I'd like to bring Bruce Mitchell, who is the author of the report, to the table.

**M. Saint-Julien:** Ma question s'en vient. Il fallait que vous ayez le rapport interne.

Vous parlez de la Direction générale de la recherche. Pouvez-vous nous indiquer où il y a le plus de programmes de recherche? Est-ce dans la région de l'Est, dans la région de l'Ouest ou dans la région centrale? Dans quel secteur y en a-t-il le plus? Ma question viendra par la suite.

**The Chairman:** Mr. Bellemare, I would not want Mr. Stephens and Mr. Lavoie to feel responsible for the government's policies. They are here as administrators. You are asking a political question which I think does not quite conform to the rules. If the witnesses want to answer, they can do so, but they should not feel that they have to.

**M. Stephens:** Monsieur le président, je dirais que le facteur clé de notre étude de la politique agricole est l'importance que nous avons accordée au cours des dernières années à la consultation et à la création d'un partenariat plus efficace pour assurer une bonne évolution de la politique. Dans le passé, on avait peut-être tendance à élaborer les politiques à Ottawa pour ensuite les appliquer à tout le pays. Depuis quelques années, notre objectif est de rassembler toutes les parties afin d'assurer une bonne évolution de la politique.

Nous avons évoqué un peu plus tôt l'évolution du RARB et du CSRN. Ces programmes ont été conçus par un comité formé de représentants de toutes les provinces et des dirigeants du secteur agricole. Ces programmes ont été conçus dans cet environnement de collaboration entre les gouvernements provinciaux et fédéral et l'industrie.

On a aussi tenu chaque année quatre conférences fédérales-provinciales, parfois même six ou sept. Le programme de sécurité du revenu agricole est l'un des principaux sujets de discussion à ces conférences.

La composante clé des principes que j'ai mentionnés un peu plus tôt est la diversité régionale. Nous devons respecter les différences qui existent entre les différentes régions du pays. Nous devons éviter de forcer les gens à se couler tous dans le même moule. Notre pays n'est pas homogène; il y a des différences entre les Maritimes, le Québec et la Colombie-Britannique. Plus particulièrement, les conditions agricoles diffèrent beaucoup en raison du climat et de la géographie de notre pays. Cela dit, ce qui compte, c'est le partenariat et non pas l'intervention unilatérale d'un gouvernement.

**M. Bellemare:** Merci beaucoup.

**Mr. Saint-Julien:** Mr. Chairman, I would like to start with the internal report. I started out with the last page and worked my way back to the beginning. In Appendix B, you mention the Research Branch. My question is for Mr. Stephens or Mr. Lavoie. Do you have the report? Let's wait for him to get the report.

**The Chairman:** He knows it by heart.

**M. Stephens:** Monsieur le président, avec votre permission, j'inviterais Bruce Mitchell, l'auteur du rapport, à se joindre à nous.

**Mr. Saint-Julien:** I will get to my question. You must have the internal report.

You talk about the Research Branch. Could you tell us where the majority of the research is being done? Is it in the East, in the West or in the central region? Where are there more research programs? My question will come afterwards.

[Text]

**M. Lavoie:** Nous pourrions vérifier. Je ne suis pas un expert en recherche, mais je pense que c'est dans la région centrale que nous avons le plus d'instituts nationaux. Ils sont ici, à la Ferme expérimentale centrale, ou autour. Je parle de l'Ontario et du Québec. Je pense que nous avons aussi des stations de recherche passablement bien distribuées dans l'ensemble du pays. Nous pourrions certainement vous fournir une carte des endroits où il se fait de la recherche dans l'ensemble du pays.

**Le président:** Si vous voulez l'envoyer au greffier, nous nous occuperons de la distribuer.

**M. Lavoie:** Certainement.

**M. Saint-Julien:** Si c'est dans la région centrale qu'il se fait le plus de recherche, je me pose une question. Pourquoi le calendrier des vérifications internes prévoit-il la vérification de cette région seulement en 1995? Vous auriez dû commencer en 1993 pour qu'on ait l'heure juste. Si c'est ce secteur-là qui fait le plus de recherche, pourquoi prévoyez-vous le vérifier seulement en 1995? Pourquoi ne l'avez-vous pas mis au début?

**Mr. Mitchell:** I think there are two points to make. One is that we do evaluation on a cyclical basis, so to look at one particular year doesn't necessarily give the full value.

• 1110

If I understand your points on the research branch, probably the largest part of their human resources are in the central region. But that does not represent the major part of our spending in this department.

The safety net programs constitute by far the largest amount of money that goes out of the Department of Agriculture. So we spend proportionately more of our time, as recommended by the Auditor General, in those particular areas. That is not to say we ignore research. But right now we look at that from a different perspective than we do the safety nets. Our priority over the last little while has been the safety nets.

**M. Saint-Julien:** Ma deuxième question s'adresse à M. Stephens. Je vais lui remettre une copie anglaise de l'annexe de la déclaration d'ouverture de M. Desautels. Il nous a été fourni une annexe concernant les programmes de sécurité du revenu agricole.

On sait que dans le rapport du vérificateur général, on parle de l'information au Parlement. Lorsque vous parlez des déficits et des indicateurs dans la Partie III, surtout dans la question du budget des dépenses, pourquoi donnez-vous seulement un montant pour tout le programme au lieu de ventiler ce montant par province? Êtes-vous d'accord avec le vérificateur général lorsqu'il dit que cela peut être trompeur?

Je vous ai fourni cette liste-là, et j'aimerais bien que vous fournissiez au Comité la part de chaque province dans les programmes de sécurité du revenu agricole. J'aimerais que ce soit bien détaillé. C'est important parce que le vérificateur

[Translation]

**Mr. Lavoie:** We could check that for you. I am not an expert on research, but I think that you will find most national institutes in the central region. They are here, at the Central Experimental Farm or in the vicinity, in Ontario and Quebec. There are also research stations scattered quite evenly across the country. We could certainly give you a map indicating where research is being carried out in the country.

**The Chairman:** If you would please send it to the clerk; we will have it distributed.

**Mr. Lavoie:** Certainly.

**Mr. Saint-Julien:** If most of the research is being carried out in the central region, let me ask you this question. Why is this region being audited only in 1995 according to the internal audit schedule? You should be starting in 1993 if we are to get a clear picture. If that's where most of the research is being done, why is an audit being planned only in 1995? Why not at the beginning instead?

**M. Mitchell:** Cela s'explique de deux façons. Premièrement, nos évaluations sont cycliques, de sorte que ce qui est fait pendant une année ne permet pas de brosser un tableau d'ensemble précis.

Si j'ai bien compris ce que vous disiez sur la Direction générale de la recherche, l'essentiel de ses ressources humaines se trouvent probablement dans la région du centre. Mais cela ne représente pas le gros des dépenses de ce ministère.

Ce sont les programmes de sécurité du revenu agricole qui constituent la plus importante dépense, et de loin, du ministère de l'Agriculture. C'est pourquoi nous consacrons proportionnellement plus de temps à ces dépenses précises, comme l'a recommandé le vérificateur général. Cela ne veut pas dire que nous nous désintéressons de la recherche. Mais, pour le moment, nous ne l'examinons pas dans la même perspective que les programmes de sécurité du revenu. Depuis quelque temps, nous avons accordé la priorité à ces programmes.

**Mr. Saint-Julien:** My second question is for Mr. Stephens. I'm going to give him an English copy of the annex to Mr. Desautel's opening statement. We were given an annex concerning farm safety net programs.

We know that the Auditor General's report mentions reporting to Parliament. When you talk about deficits and indicators in Part III, especially in the estimates, why do you indicate only one amount for the whole program instead of giving a breakdown by provinces? Do you agree with the Auditor General when he says that that can be misleading?

I have given you that list and I would really like you to indicate to the committee the share of each province in the farm safety net programs. I would like that to be very detailed. It is important because the Auditor said in his



[Texte]

disait dans ses remarques que vous nous donnez cela globalement dans plusieurs secteurs, alors que vous nous donnez cela par province dans d'autres secteurs. J'y reviendrai tout à l'heure. Est-ce que le Comité peut obtenir une répartition pour toutes les provinces au Canada?

**M. Lavoie:** Certainement, monsieur le président. Déjà, nous distribuons à tous nos partenaires des données mensuelles par province. Il suffit d'ajouter toute personne intéressée à la liste de distribution. C'est déjà distribué sur une base mensuelle.

**M. Saint-Julien:** Est-ce qu'il y a des programmes pour les Territoires du Nord-Ouest?

**M. Lavoie:** Pas de manière spécifique, mais il y a certains producteurs qui sont inclus. Par exemple, nous avons un producteur de porc dans les Territoires du Nord-Ouest qui est enregistré parce qu'il y a eu une entente administrative avec l'Alberta. Il est enregistré comme s'il demeurait en Alberta.

**M. Saint-Julien:** C'est intéressant. C'est cela qu'on veut savoir. Au Comité, on veut avoir tous les détails par province.

**M. Lavoie:** Vous comprendrez que dans ce cas-là, il y a un seul producteur, de sorte que le respect de la confidentialité nous empêche de révéler la donnée. C'est pour cela qu'on le met avec l'Alberta.

**M. Saint-Julien:** Prévoyez-vous améliorer la qualité de l'information concernant les programmes de sécurité du revenu agricole dans vos prévisions budgétaires, surtout dans la Partie III? Je regarde les paragraphes 10.83 à 10.90, à la page 279 du Rapport du vérificateur général. Votre ministère s'engage-t-il formellement à améliorer la qualité de l'information? Il faut qu'on ait un engagement formel aujourd'hui. Par la suite, vous direz à votre ministre que vous avez pris un engagement formel.

**M. Lavoie:** Nous avons fait un grand effort à la suite des recommandations et des commentaires du vérificateur général. Dans le dernier rapport, à la Partie III, nous croyons avoir amélioré cela de manière très significative. Nous serons certainement heureux d'évaluer cela à nouveau et de compléter l'information fournie selon vos désirs.

De plus, il y a également nos rapports annuels qui sont déposés au Parlement et qui complètent l'information. Ils donnent souvent plus de détails que ce que nous fournissons dans cela, étant donné la nature du document. Si vous souhaitez que nous couvrions d'autres questions dans le rapport, nous serons très heureux de le faire. Étant donné qu'il s'agit d'un partenariat avec les provinces et l'industrie, nous partageons déjà l'information avec elles sur une base quotidienne. Il est évident que vous avez un accès permanent à cette information-là. Il s'agit de savoir sous quel format vous désirez l'obtenir pour vos besoins particuliers. Nous nous efforcerons de répondre à vos demandes.

[Traduction]

comments that you only indicated a global amount for certain areas whereas you gave a breakdown by province for other areas. I will come back to that in a moment. Can the committee obtain a breakdown for each province in Canada?

**Mr. Lavoie:** Certainly, Mr. Chairman. We have already distributed to all of our partners some monthly data by province. It would just be a matter of adding the name of anyone who's interested to the distribution list. These data are already distributed on a monthly basis.

**Mr. Saint-Julien:** Are there any programs for the Northwest Territories?

**Mr. Lavoie:** Not specifically, but certain producers are included. For example, we have a hog producer from the Northwest Territories who is able to register because there has been an administrative agreement with Alberta. He is registered as if he has living in Alberta.

**Mr. Saint-Julien:** That's interesting. That's what we want to know. In the committee, we want to have all the details by province.

**Mr. Lavoie:** You understand that in that case, where there is only one producer, we have to withhold the information for confidentiality purposes. That is why we include him in Alberta.

**Mr. Saint-Julien:** Do you plan to improve the quality of information concerning the farm safety net programs in your Estimates, especially in Part III? I'm looking at paragraphs 10.83 to 10.90, on page 254 and 255 of the Auditor General's report. Will your department make a formal commitment to improving the quality of information? We must have a formal commitment today. Then, you can tell your minister that you have made a formal commitment.

**Mr. Lavoie:** We have put a great deal of effort into complying with the recommendations and comments of the Auditor General. In the last report, in Part III, we believe there was a very significant improvement. We would certainly be happy to reevaluate that and to complete the information provided according to your wishes.

Moreover, there are also our annual reports which are tabled in Parliament and which supplement the information. They often include more details than those provided in that document, given its nature. If you want us to cover other matters in the report, we will be very happy to do so. As we work in partnership with the provinces and the industry, we already share the information with them on a daily basis. It is obvious that you have permanent access to that information. All we need to know is in what format you want this information to meet your particular need. We will eagerly respond to your request.

• 1115

**M. Saint-Julien:** Je vous remercie. Monsieur le président, il me reste deux courtes questions à poser.

**Mr. Saint-Julien:** Thank you. Mr. Chairman, I still have two brief questions to ask.

[Text]

La première concerne le budget des dépenses. Comme vous le mentionnez à la page 3-88, il y a certains détails et on sait qu'il y a des ententes avec les provinces. À la page 3-88, quand on parle du sommaire des calculs relatifs aux céréales, on dit que pour l'année 1990... Vous mentionnez des provinces. La contribution fédérale pour le Québec, par exemple, est de 13,676 millions de dollars. Il y a contribution provinciale, n'est-ce pas? Y a-t-il seulement une contribution fédérale dans ce programme-là et cela fait-il partie de l'entente? Vous mentionnez dans vos remarques, à la page 3-87, que des ententes ont été conclues avec la Colombie-Britannique, mais que les négociations se poursuivent avec le Québec.

**M. Lavoie:** Monsieur le président, pour le programme CSRN dont il s'agit au tableau 47 ici, le Québec participe à titre de plein partenaire, si je peux utiliser l'expression, dans le cas de l'horticulture seulement.

Au niveau des céréales, nous avons eu une entente intérimaire avec eux pour la première année et nous sommes en train de discuter ce qui arrivera pour la seconde année, où nous versions l'équivalent de la contribution fédérale à leur programme provincial de stabilisation alors qu'eux distribuent l'argent aux producteurs.

Il y avait de leur côté une difficulté juridique qui n'était pas complètement réglée. La loi provinciale de stabilisation des prix qu'ils mettent en oeuvre dit qu'ils doivent réduire le montant payé par la province de toute subvention ou contribution reçue de tout palier de gouvernement, y compris le fédéral. Les producteurs ont alors dit: Si tu m'enlèves d'une main ce que tu me donnes de l'autre, cela ne marche plus! C'est pour cela que nous avons dû, dans le cas du Québec, conclure une entente administrative de cette nature-là.

**M. Saint-Julien:** Actuellement, y a-t-il des négociations avec le Québec concernant les programmes de sécurité du revenu agricole?

**M. Lavoie:** Ils sont membres des ententes tripartites dans le cas du porc, dans le cas de la pomme et dans le cas du miel. Ils sont membres du Régime d'assurance du revenu brut, le GRIP, et ils sont membres du CSRN dans le cas de l'horticulture. Immédiatement après cette réunion-ci, nous aurons une réunion à Longueuil à 13 heures aujourd'hui pour discuter du RARB à la suite de la conférence des ministres à Halifax et nous demanderons aux producteurs agricoles du Québec leurs opinions sur le programme RARB après un an de fonctionnement. Qu'en pensent-ils? Perçoivent-ils cela comme un programme qui a bien répondu à leurs besoins ou non? C'est l'objet de notre rencontre de cet après-midi.

**M. Saint-Julien:** Quand a eu lieu la rencontre à Halifax?

**M. Lavoie:** La rencontre des ministres à Halifax a eu lieu au mois de juillet. Ils nous ont demandé de consulter à nouveau les producteurs de l'ensemble du pays pour avoir leur opinion après un an de fonctionnement. Comment cela a-t-il fonctionné et sont-ils satisfaits? Voient-ils des éléments qui pourraient être améliorés dans le programme?

Nous serons au Québec cet après-midi, et je pense qu'il reste une province dans les Maritimes. Nous aurons alors terminé la consultation dans l'ensemble du pays et nous ferons rapport aux ministres fédéral et provinciaux le 16 novembre prochain lors de leur réunion.

[Translation]

The first concerns the Estimates. According to page 3-80, you give some details and mention agreements with the provinces. On page 3-80, which provides summary calculations for grain, it says that for 1990... You mention the provinces. The federal contribution for Quebec is stated as 13,676 million dollars. Isn't there also a provincial contribution? Is there only a federal contribution for this program, and is this part of the agreement? In your comments on the preceding page, you state that an agreement has been concluded with British Columbia, but that negotiations are still continuing with Quebec.

**Mr. Lavoie:** Mr. Chairman, table 47 gives information on NISA, and for this program, Quebec is a full partner, if I may use this expression, only in the horticultural sector.

We have an interim agreement with Quebec for the first year, and we are currently discussing what will happen in the second year, when we will transfer the equivalent of the federal contribution to their provincial stabilization program, while they distribute the money to producers.

There was a legal impediment on their side which is not yet been completely solved. Under the terms of their provincial price stabilization Act, the amount paid by the province must be reduced by the amount of any grant or contribution received from any level of government, including the federal government. So the producer said: you can't very well remove with one hand what you give with the other! This is why we had to conclude that type of administrative agreement in the case of Quebec.

**Mr. Saint-Julien:** At the present time, are negotiations under way with Quebec concerning the farm safety net programs?

**Mr. Lavoie:** They participate in the tripartite agreements for hogs, apples and honey. They also participate in the Gross Revenue Insurance Program and in NISA in the horticultural sector. Right after this meeting, we are having a meeting in Longueuil at 1 p.m. today to discuss GRIP subsequent to the ministers conference in Halifax, and we will ask Quebec agricultural producers to give us their opinions on the program after one year of operation. What do they think about it? Do they believe that this program has met their needs? This is the purpose of our meeting this afternoon.

**Mr. Saint-Julien:** When did the Halifax meeting take place?

**Mr. Lavoie:** The ministers met in Halifax in July. They asked us to consult again with producers across the country to get their opinions after a year of operation. How did it work, and are they satisfied? Do they see aspects of the program that could be improved?

We will be in Quebec this afternoon, and I think we still have to do one of the Maritime provinces. We will then have completed our cross-country consultations, and we will provide the federal and provincial ministers with a report at their next meeting on November 16.



[Texte]

**M. Saint-Julien:** Cela veut donc dire qu'au mois de novembre, et non pas au mois d'octobre, les négociations vont se poursuivre avec le Québec.

**M. Lavoie:** Actuellement, il ne s'agit pas de négociations comme telles. Au niveau du CSRN, il y a un élément à régler, à savoir ce qu'on fera pour cette année. Dans ce que nous avons convenu avec eux, il y avait toutes sortes de questions. Comme je le disais tout à l'heure, les producteurs ne veulent pas que leur montant soit réduit. Ce sera probablement réglé avant cela. Nous allons en discuter à nouveau cet après-midi et nous pourrons vous tenir au courant de l'état du dossier à ce niveau-là.

**M. Saint-Julien:** Pour ce qui est des cultures spéciales, au tableau 48, est-ce que la même chose se poursuit? Vous avez dit qu'au niveau de l'horticulture, c'était à part entière. . .

**M. Lavoie:** Actuellement, le RARB comprend les céréales, les oléagineux et la majorité des cultures spéciales, par exemple la moutarde; il y a également les pois, les fèves et d'autres produits semblables. C'est pour cela que 2,7 millions de dollars ont été prévus à ce niveau-là.

**M. Saint-Julien:** À la page 273 du Rapport du vérificateur général, il y a un tableau des indicateurs d'autofinancement. J'aimerais avoir plus d'explications en regard du Programme de stabilisation du revenu des producteurs de grain de l'Ouest. Dans ce tableau-là, on parle d'un excédent. J'aimerais avoir plus d'explications concernant le Québec dont l'excédent est de 23,1 millions de dollars.

• 1120

**M. Lavoie:** Le Québec est en surplus.

**M. Saint-Julien:** Je veux avoir plus d'explications sur cela. Pourquoi le Québec a-t-il un excédent? Je veux avoir plus d'explications.

**M. Lavoie:** Le Québec n'est pas la seule province ayant un excédent. C'est toujours au niveau d'un certain autofinancement. Actuellement, globalement, au Canada, nous sommes légèrement en déficit au niveau de l'assurance-récolte, ce qui suppose que des provinces sont passablement en déficit, alors que d'autres ne le sont pas.

Au Québec, au cours des dernières années, on n'a pas eu à effectuer des paiements aussi importants que dans l'Ouest. On n'a pas été aussi affecté que les Prairies par la sécheresse des dernières années. Par conséquent, leurs paiements ont été moindres. Il faut dire, au crédit des administrateurs du Québec et de la loi provinciale, que le programme au Québec est très bien administré. Les calculs actuariels et l'autofinancement ont été pris au sérieux au Québec très tôt dans le processus. Ils ont d'excellents administrateurs. Ils ont réussi à garder un surplus. Cette année, ils vont probablement avoir l'équilibre ou à peu près. C'est normal. Il y a des surplus certaines années, et il y a des déficits d'autres années.

Dans ce cas, 23 millions de dollars, ce n'est pas énorme. Je pense que la valeur assurée au Québec est d'environ 600 millions de dollars. Alors, 23 millions de dollars pour une valeur assurée de 600 millions de dollars n'est pas nécessairement une réserve très élevée en termes relatifs.

[Traduction]

**Mr. Saint-Julien:** Therefore that means that negotiations with Quebec will continue in November, and not in October.

**Mr. Lavoie:** At the present time, there are no negotiations as such. For NISA there's one element to work out, namely, what will be done next year. In our agreement with them, there were all sorts of issues. As I said a little while ago, the producers do not wish to see the amounts they received reduced. There will no doubt be a settlement before that happens. We will discuss this again this afternoon, and we can keep you informed of developments in this regard.

**Mr. Saint-Julien:** Is the same thing happening with respect to special crops, shown in table 48? You said that for horticulture, Quebec participated fully. . .

**Mr. Lavoie:** At the present time, NISA covers grains, oil seeds and most special crops such as mustard; it also covers peas, beans and other similar crops. This is why we estimated 2.7 million dollars for special crops.

**Mr. Saint-Julien:** On page 248 of the Auditor General's report, there is a table of self-sustainability indicators. I would like to have further details concerning the Western Grain Stabilization Program. That table shows a surplus. I would like to have further details concerning Quebec, which has a 23.1 million dollar surplus.

**Mr. Lavoie:** Quebec has a surplus.

**Mr. Saint-Julien:** I want some details about this. Why does Quebec have a surplus? I want more information.

**Mr. Lavoie:** Quebec is not the only province with a surplus. We are dealing with some indicators of self-sustainability. At the present time, there is a slight deficit in crop insurance throughout the country, so we can assume that some provinces have fair deficits, while others don't.

In recent years, it has not been necessary to make as large payments in Quebec as in the West. Quebec has been subject to less drought than the Prairies in recent years. Consequently, their payments were smaller. It should be stated, to the credit of Quebec's administrators and the provincial Act, that the Quebec program is very well administered. Quebec took actuarial calculations and self-sustainability seriously very early in the process. They have excellent administrators. They succeeded in keeping a surplus. They will probably achieve a balance, or close to it. This is to be expected. There are surpluses in some years and deficits in others.

In this case, 23 million dollars is not a large figure when you take into account the fact that the insured value in Quebec amounts to approximately 600 million dollars. A reserve of 23 million dollars is not a particularly high figure in relative terms for an insured value of 600 million dollars.



## [Text]

**Le président:** J'ai trois petites questions. Le but de cet exercice est d'obtenir d'un ministère qu'il s'engage à améliorer les choses. Je veux savoir si c'est un engagement que vous prenez devant ce Comité.

On a parlé tout à l'heure des déficits dans les programmes autofinancés. Je ne sais pas comment vous faites pour évaluer si les déficits sont trop élevés ou inadmissibles. Comment savez-vous si c'est trop élevé ou non? Dans ses commentaires d'aujourd'hui, le vérificateur général a proposé trois questions. M. Desautels dit que le ministère doit répondre aux trois questions suivantes:

Quelle est la période pendant laquelle les résultats du programme doivent être évalués?

Quel est le gain ou la perte prévue pendant la période visée par l'évaluation?

Quel est le degré de certitude requis pour que les résultats réels ne s'écartent pas trop de la perte ou du gain prévu?

Est-ce que le ministère de l'Agriculture va prendre ces critères et les appliquer?

**M. Lavoie:** C'est déjà fait en grande partie. Nous avons engagé les services d'une firme d'actuaire, Eckler Partners Limited, pour nous donner des conseils sur la façon dont on doit répondre à cela. On croyait avoir déjà répondu passablement bien. Par exemple, pour ce qui est de la réponse à la première question, le règlement de l'assurance-récolte nous dit que c'est 20 ans. Il s'agit du règlement tel qu'adopté par le gouverneur en conseil. Les actuaires suggèrent autre chose. Ils disent: 20 ans ou toute autre période à laquelle les parties à l'entente consentent. Il faut se rendre compte qu'il y a certains produits qui n'ont pas été produits au Canada depuis 20 ans. Il n'est pas possible d'avoir de l'information sur une période de 20 ans. Il faut tenir compte de cette réalité-là dans certains cas. Nous avons distribué à tous nos partenaires, à toutes les provinces, en avril je crois, les guides suggérés par l'actuaire en réponse à chacune des questions. Pour ce qui est des 20 ans, c'est 20 ans ou mieux. On peut avoir 25 ans ou 30 ans.

La deuxième question sera probablement difficile à quantifier. Les actuaires suggèrent un lien entre cette question-là et celle de l'autofinancement. Quels sont les risques que nous, en tant que gouvernement, sommes prêts à assurer? On dit que l'industrie privée a des actionnaires qui disent, holà!, et qu'il y a des lois qui disent: si tu es dans l'assurance, tu as besoin de parts d'actionnaires plus élevées au cas où beaucoup de clients réclameraient en même temps. C'est relié à la réserve actuarielle. Selon la dimension de la réserve accumulée, la réponse à la question numéro 2 va varier. Il y en aura une, mais ce sera une réponse flexible en fonction de la situation.

Pour ce qui est de la question numéro 3, en ce qui concerne le niveau de confiance, Wyatt Co. suggère entre 90 et 95 p. 100 alors que Eckler suggère entre 95 et 100 p. 100. Je suppose que ce sera probablement autour de 95 p. 100. Comment est-ce que cela sera établi? En regardant dans le passé. Si les méthodes que nous adoptons aujourd'hui avaient été utilisées il y a 20 ans, quels auraient été les résultats?

## [Translation]

**The Chairman:** I have three short questions. The purpose of this exercise is to obtain a commitment from the department to improve things. I want to know if you are making a commitment to this committee.

A little while ago we discussed deficits in self-sustaining programs. I don't know how you go about assessing whether the deficits are too high or acceptable. How do you know whether it is too high? In his comments today, the Auditor General proposed three questions. Mr. Desautels said that the department must answer the following three questions:

What is the time period over which the program is to be assessed?

What is the expected loss or gain over the period of the assessment?

What is the required degree of confidence that the actual results will not deviate significantly from expected loss or gain?

Will the Department of Agriculture take these criteria and apply them?

**Mr. Lavoie:** This has already been done to a large extent. We hired an actuarial firm, Eckler Canada Limited, to give us advice on how to implement these criteria. We thought that we had already done so fairly well. For example, with respect to the first question, the crop insurance regulations set out a 20-year period. This is in a regulation approved by the Governor in Council. The actuaries made another suggestion. They suggested 20 years or any other period agreed upon by the participants in an agreement. You have to realize that some products were not produced in Canada 20 years ago, and it is impossible to have information for a 20-year period. In some cases this fact has to be taken into account. It was in April, I believe, that we distributed to all our partners, to all the provinces, guidelines suggested by the actuaries to answers each of the questions. As for the 20 years, it is 20 years or more. We can use 25 years or 30 years.

As for the second question, this will probably be difficult to quantify. The actuaries suggest a link between that question and the issue of self-sustainability. What risks are we, as a government, willing to insure? I have heard that in private insurance companies, the stockholders will say, hang on!, and there is legislation that requires insurers to maintain high share capital, in case many claims are made at the same time. This is related to the actuarial reserve. Depending on the size of the accumulated reserve, the answer to question 2 will vary. There will be one, but it will be a flexible response depending on the situation.

As for the third question, Wyatt Co. suggests a level of confidence from 90 to 95%, whereas Eckler suggests from 95 to 100%. I suppose it will probably be around 95%. How will it be determined? It will be based upon past experience. If the methods that we are using today had been used twenty years ago, what would the results have been?



[Texte]

• 1125

C'est une méthode mathématique qu'on va essayer d'adopter, mais est-ce qu'on peut y faire confiance? On ne connaît pas l'avenir. Si on applique notre méthode au passé, quel sera le résultat? Nous partirons sur cette base-là.

**Le président:** Alors, vous acceptez ces trois recommandations. Quand aurons-nous de bonnes nouvelles de votre part? Quand nous direz-vous que vous avez mis cela en place?

**M. Lavoie:** Nous dépendons en bonne partie de nos partenaires à cet égard. Nous n'imposons pas de définition. Il faut que la définition soit acceptée par nos partenaires, principalement les provinces.

Je pense que d'ici la fin de l'année financière, nous serons en mesure de vous faire part de la réponse de nos partenaires et de ce sur quoi on s'est entendu collectivement.

**Le président:** Pour la conception des nouveaux programmes qui remplacent les programmes existants, lesquels n'ont pas été évalués, est-ce que vous acceptez les recommandations du vérificateur général dans son rapport annuel, à savoir que tous les programmes d'évaluation doivent respecter les signaux du marché, l'uniformité, la stabilité, les ententes internationales et l'environnement? Pouvez-vous suivre ces critères-là pour évaluer vos programmes? Est-ce trop vous demander?

**M. Lavoie:** Non, certainement pas. Ce sont des critères qui entrent normalement dans ce genre d'évaluation. Il n'y a pas de dispute avec le vérificateur général à ce sujet-là.

**Le président:** Oui, mais vous engagez-vous à au moins tenter de suivre ces critères?

**M. Lavoie:** Je peux demander à M. Mitchell, qui est responsable de ces évaluations-là, de vous répondre.

**Mr. Mitchell:** Just before I answer, I want to make the point that these are very broad objectives. There need to be some sub-objectives.

The short answer is that we are using them already. We have started our crop insurance evaluation, at least the preliminary work. We are using those five broad objectives in that area and we are developing operational objectives for the specific programs. We are using those right now. I can say that we are undertaking to use those as guidelines or as objectives.

I was a little concerned about the use of the word "principle". I like the word "objectives" that is used in here, but I will go with that.

**The Chairman:** Thank you. Is that as soon as possible?

**Mr. Mitchell:** Well, we are implementing them now.

**The Chairman:** Some of them, you said.

**Mr. Mitchell:** No, I said in some of the programs. We are not doing all evaluations at one time. We have done the evaluation frameworks for GRIP and NISA and we are using those objectives in developing the framework. We are also doing crop insurance right now.

[Traduction]

We are going to try to use a mathematical method, but will it be reliable? We don't know what will happen in the future. If we apply our method to the past, what would the result be? We will start on that basis.

**The Chairman:** So you accept these three recommendations. When will we hear good news from you? When will you tell us that you have implemented these recommendations?

**Mr. Lavoie:** This will depend largely on our partners. We do not impose any definitions. The definition will have to be agreed upon by our partners, primarily the provinces.

I think that by the end of the fiscal year, we will be able to inform you of our partners' replies and of what we agreed upon as a group.

**The Chairman:** In the designing of new programs to replace the existing programs, which have not been assessed, do you accept the recommendations in the Auditor General's report, namely, that all the evaluation programs must respect the principles of market signals, uniformity, stability, national agreements and the environment? Can you apply those criteria in evaluating your programs? Is that asking too much?

**Mr. Lavoie:** No, certainly not. These criteria usually apply in this type of evaluation. We do not disagree with the Auditor General in this regard.

**The Chairman:** Yes, but are you committing yourself to at least try to apply these criteria?

**Mr. Lavoie:** I will ask Mr. Mitchell, who is responsible for the evaluations, to answer your question.

**M. Mitchell:** Avant de répondre à la question, je veux souligner qu'il s'agit d'objectifs très généraux. Il doit y avoir des sous-objectifs.

Pour vous répondre brièvement, je dirai que nous les utilisons déjà. Nous avons commencé l'évaluation du programme d'assurance-récolte, au moins les travaux préliminaires. Nous utilisons ces cinq objectifs généraux dans ce domaine et nous mettons au point des objectifs opérationnels pour les programmes particuliers. Nous les utilisons à l'heure actuelle. Je peux vous dire que nous nous engageons à nous en servir en lignes directrices ou objectifs.

J'ai été un peu gêné par l'utilisation du mot «principe». Je préfère le mot «objectifs», qui est utilisé dans ce document, mais ça va.

**Le président:** Merci. Et est-ce que ce sera fait aussitôt que possible?

**M. Mitchell:** Eh bien, nous les utilisons dès maintenant.

**Le président:** Certains d'entre eux, vous avez dit.

**M. Mitchell:** Non, j'ai dit dans certains des programmes. Nous ne faisons pas toutes les évaluations en même temps. Nous avons mis au point les cadres d'évaluation pour le RARB et le CRSN, et nous préparons les cadres en fonction de ces objectifs. À l'heure actuelle, nous nous occupons aussi de l'assurance-récolte.

[Text]

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Mitchell. J'ai eu l'occasion, au cours de la réunion, de regarder le document que vous avez déposé ce matin sur le calendrier d'évaluation des programmes. Il ne fait aucun doute que c'est un document utile, mais il ne donne aux députés aucun indicateur de rendement. Il n'est pas question d'indicateurs de rendement là-dedans, et il n'y est pas non plus question d'objectifs mesurables.

Pourrait-on vous demander de penser à revenir ici, peut-être avec votre sous-ministre quand il sera de retour de l'Ouest, pour nous parler de ces deux questions-là? Comment allez-vous mettre en place des objectifs mesurables et des indicateurs de rendement qui pourront satisfaire la plupart des députés et qui nous assureront que vous corrigez certaines failles dans votre administration à tout le moins?

**M. Lavoie:** Monsieur le président, il a été mentionné dans les allocutions d'ouverture que nous avons revu le cadre opérationnel dans lequel nous fonctionnons. Nous sommes actuellement au Conseil du Trésor avec ce cadre-là et nous attendons leurs commentaires pour l'ajuster en fonction de ce qu'ils désireront ajuster. Dès que ce sera approuvé par le Conseil du Trésor. . .

**Le président:** Monsieur Lavoie, je ne veux pas être cynique, mais cela fait six ans qu'Agriculture Canada nous dit cela! Cela fera sept ans l'an prochain et il n'y a toujours rien de concret là-dedans. Je vous demande de vous engager formellement à revenir devant le Comité à la fin de cette année, peut-être en novembre, pour nous rendre compte.

• 1130

Que voulez-vous, nous devons rendre compte au peuple canadien de la façon dont l'argent est dépensé. Cela fait six ans que vous nous répétez cela.

**M. Lavoie:** Il n'y a pas de problème. Pour ce qui est de novembre, il faudra vérifier la date exacte auprès de notre sous-ministre.

**Le président:** D'accord. Merci bien. J'ai un peu de cuisine à faire pendant qu'ils mettent la table.

Il y a le congrès annuel de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée qui se tient à Toronto. . .

**M. Young:** Avant de passer à cela, est-ce qu'on peut demander au vérificateur général s'il a des commentaires à faire? Est-ce qu'il est satisfait de ce qui s'est passé?

**Le président:** C'est qu'il y a des députés qui veulent s'en aller. J'aimerais faire adopter ma motion pendant qu'il y a encore quorum. Cela ne vous dérange pas?

**M. Young:** Non.

**Le président:** Voici la motion: Que le président et un attaché de recherche soient autorisés à se rendre à Toronto les 22 et 24 novembre 1992 afin de participer à la treizième conférence annuelle de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée.

La motion est adoptée

**Le président:** Monsieur Desautels, êtes-vous satisfait de ce qu'on a fait ce matin ou avez-vous des commentaires à nous faire pour qu'on améliore un peu la situation?

[Translation]

**The Chairman:** Thank you, Mr. Mitchell. During this meeting I have had the opportunity to review the document that you presented this morning concerning the program evaluation schedule. This is certainly a useful document, but it does not provide members with any performance indicators. The document does not mention performance indicators, nor measurable objectives.

Could we ask you to think of coming back again, perhaps when your Deputy Minister is back from the West to discuss these two issues with us? How are you going to implement measurable objectives and performance indicators that will satisfy most of the members and insure us that you have corrected at least some of the shortcomings in your administration?

**M. Lavoie:** Mr. Chairman, it was mentioned in our opening statement that we have reviewed the operational framework under which we operate. We are currently discussing this with Treasury Board and we are awaiting their comments so that we can make the appropriate adjustments. As soon as it has been approved by Treasury Board—

**The Chairman:** Mr. Lavoie, I don't want to be cynical, but Agriculture Canada has been telling us that for six years. It will be seven years next year, and there is still no concrete action. I am asking you to formally commit yourself to reappearing before the committee at the end of the year, perhaps in November, to report to us.

What would you have us do, we are responsible to the Canadian people for how the money is spent. You have been saying this for six years.

**Mr. Lavoie:** There is no problem. As for November, we will have to check a specific date with our Deputy Minister.

**The Chairman:** Agreed. Thank you. I have a little housekeeping matter to raise while the table is being set.

The annual meeting of the Canadian Comprehensive Auditing Foundation is being held in Toronto. . .

**Mr. Young:** Before we go on to that, could we ask the Auditor General if he has any comments to make? Is he satisfied with what has happened?

**The Chairman:** The problem is that some members want to leave. I would like to have my motion passed while we still have a quorum. Does that bother you?

**Mr. Young:** No.

**The Chairman:** Here is the motion: that the Chairman and a research assistant be authorized to go to Toronto on November 22 and 24, 1992 in order to attend the thirteenth annual conference of the Canadian Comprehensive Auditing Foundation.

The motion was carried.

**The Chairman:** Mr. Desautels, are you satisfied with what we have done this morning or do you have any comments to improve the situation?



[Texte]

**M. Desautels:** Je reviens essentiellement aux remarques que j'ai faites au début. Dans l'ensemble, je trouve que les projets de travail du ministère sont encourageants. Je demeure inquiet quant à la définition de l'autofinancement, en partie à cause de certaines remarques contenues dans la déclaration d'ouverture de M. Stephens. Il dit dans ses remarques :

Premium rates must be affordable to our Safety Net partners, must recognize economic realities of the farming sector, they should underscore the unpredictability of price forecasting for agriculture... and be negotiated within a tripartite framework...

...self-sustainability... is a dynamic concept.

On habille cela de mots qui m'inquiètent un peu. J'aimerais partager avec vous cette inquiétude que j'ai quant à l'intention réelle de régler cette question. Je vous dis cela tout simplement en réponse à votre question.

Pour ce qui est de l'évaluation de programmes, qui était l'autre question majeure, je ne peux pas réagir ce matin. Je vais étudier le document qui nous a été présenté pour savoir si on prévoit vraiment s'occuper des questions critiques, des programmes importants, et cela dans un délai de temps raisonnable. Monsieur le président, monsieur Young, je pourrai vous faire part de mes commentaires lorsque j'aurai eu la chance d'étudier ce rapport.

**Le président:** Il n'y a pas d'autres questions. Je voudrais donner avis au Comité que notre témoin de cet après-midi, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, ne peut pas venir. Le sous-ministre est appelé dans l'Ouest et le ministère nous a demandé de remettre ce témoignage à novembre. J'ai accepté.

**M. Saint-Julien:** Ils sont tous dans l'Ouest.

**Le président:** Il y a quelque chose qui se passe dans l'Ouest. Tous les sous-ministres sont dans l'Ouest.

**M. Saint-Julien:** Mais la série mondiale est dans l'Est.

**Le président:** On devait rencontrer le sous-ministre à 14 heures cet après-midi, mais cela a été annulé parce qu'on n'a pas pu... J'ai insisté. Il y a eu des négociations intenses, mais cela n'a pas été très, très fructueux.

Il y aura maintenant une réunion d'information, pour les députés qui veulent bien rester, sur l'échange avec le Comité des comptes publics à Londres en novembre. Oui, monsieur Stephens.

**Mr. Stephens:** I would like to thank the committee members and, once again, apologize for not forwarding the material to this committee. I hadn't realized that, but I can assure you that when the department meets again with this committee, all of the material will be forwarded in advance to your office.

**The Chairman:** We appreciate that very much, Mr. Stephens. It may not be like that in all committees, but this one likes to have the information just a few minutes ahead of time so we can digest and understand it. We are not specialists in the field; therefore you must give us time to sometimes reflect on certain thoughts.

[Traduction]

**Mr. Desautels:** I will basically repeat the comment that I made at the beginning. In general, I believe that the Department's work plans are encouraging. I still have concerns about the definition of self-sustainability, partially because of some comments contained in Mr. Stephens' opening statement. He said in his remarks:

Les taux des primes doivent être abordables pour nos partenaires en matière de sécurité du revenu, tenir compte de la réalité économique du secteur agricole et du caractère imprévisible des prix des produits agricoles et être négociés dans un cadre tripartite...

...l'auto-suffisance constitue... une activité dynamique.

This is put in words that I find somewhat disturbing. I would like to share with you my concern about the Department's real intention to resolve this issue. I am saying this quite simply to answer your question.

With respect to program evaluation, which was the other major issue, I cannot respond this morning. I will examine the document that was presented to you to determine whether the Department is really proposing to deal with critical issues and important programs in a reasonable time frame. Mr. Chairman, Mr. Young, I will be able to give you my comments when I have had a chance to review this report.

**The Chairman:** There are no other questions. I would like to inform the Committee that our witness this afternoon, the Department of Indian and Northern Affairs, cannot come. The Deputy Minister has been called to the West, and the Department asked us to postpone its appearance until November. I agreed.

**Mr. Saint-Julien:** They are all in the West.

**The Chairman:** Something is happening in the West. All the Deputy Ministers are out west.

**Mr. Saint-Julien:** But the World Series is in the East.

**The Chairman:** We were supposed to meet with the Deputy Minister at 2 pm this afternoon, but it was cancelled because they could not... I insisted. There was some intense negotiations, but they were not very fruitful.

There will now be a briefing meeting for those members who want to stay, concerning the exchange with the Public Accounts Committee in London in November. Yes, Mr. Stephens.

**M. Stephens:** Je voudrais remercier les membres du comité et vous présenter nos excuses, encore une fois, de ne pas vous avoir envoyé les documents. Je ne savais pas qu'on ne l'avait pas fait, mais je peux vous assurer que quand le ministère témoignera de nouveau devant votre comité, vous allez recevoir tous les documents à l'avance à votre bureau.

**Le président:** Nous l'apprécions beaucoup cela, monsieur Stephens. Cela ne se passe peut-être pas dans comme ça tous les comités, mais notre comité préfère avoir les renseignements un peu à l'avance pour nous permettre d'en prendre connaissance. Nous ne sommes pas des spécialistes dans le domaine; alors vous devez nous donner le temps de réfléchir sur certaines questions.

---

[Text]

**Mr. Stephens:** I fully understand. Thank you.

**The Chairman:** Thank you very much.

La séance est levée.

[Translation]

**M. Stephens:** Je comprends cela tout à fait. Merci.

**Le président:** Merci beaucoup.

The meeting is adjourned.

---





**MAIL  POSTE**

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

**Lettermail**

**Poste-lettre**

**K1A 0S9**

**Ottawa**

*If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Groupe Communication Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9*

---

**WITNESSES**

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Denis Desautels, f.c.a., Auditor General;

Hugh McRoberts, Principal, Audit Operations Branch.

*From the Department of Agriculture:*

Dennis Stephens, Assistant Deputy Minister, Grains and Oilseeds Branch;

Gilles Lavoie, Director General, Farm Financial Programs Directorate;

Bruce Mitchell, Director General, Audit and Evaluation Branch.

**TÉMOINS**

*Du Bureau du Vérificateur général du Canada:*

Denis Desautels, f.c.a., Vérificateur général;

Hugh McRoberts, Directeur principal, Direction générale des opérations de vérification.

*Du ministère de l'Agriculture:*

Dennis Stephens, Sous-ministre adjoint, Direction générale des Céréales et Oléagineux;

Gilles Lavoie, Directeur général, Direction des programmes d'aide financière aux agriculteurs;

Bruce Mitchell, Directeur général, Direction générale de la vérification et de l'évaluation.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 35

Thursday, November 26, 1992

Chairperson: Jean-Robert Gauthier

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 35

Le jeudi 26 novembre 1992

Président: Jean-Robert Gauthier

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

### RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), consideration of the Auditor General's Report for 1992

### INCLUDING:

The Tenth Report to the House

### CONCERNANT:

En vertu de l'alinéa 108(3)e) du Règlement, étude du Rapport du vérificateur général pour 1992

### Y COMPRIS:

Le dixième rapport à la Chambre

### WITNESS:

(See back cover)

### TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature,  
1991-1992

## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairperson:* Jean-Robert Gauthier

### Members

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Alan Redway  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

Clairette Bourque

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Président:* Jean-Robert Gauthier

### Membres

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Alan Redway  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

*La greffière du Comité*

Clairette Bourque



**ORDERS OF REFERENCE**

*Extract from the Votes and Proceedings of the House of Commons of Friday, November 27, 1991:*

Mr. Edwards, from the Standing Committee on House Management, presented the Fifty-fifth Report of the Committee, which is as follows:

Your Committee recommends that the Standing Committees of this House be composed of the Members listed below:

**MANAGEMENT**Public Accounts

## Members/Membres

Bellemare  
Bertrand  
Gauthier

Kempling  
Larrivée

Redway  
Saint-Julien

Whittaker  
Young (Acadie—Bathurst)—(9)

By unanimous consent, it was ordered,—That the Fifty-fifth Report of the Standing Committee on House Management, presented to the House earlier this day, be concurred in.

By unanimous consent, it was ordered,—That, in relation to the Fifty-fifth and Fifty-sixth Reports of the Standing Committee on House Management, presented to the House and concurred in earlier this day, and notwithstanding any special or Standing Order or the practice of the House or its Standing or Standing Joint Committees, the incumbent chairmen and vice-chairmen of the Standing and Standing Joint Committees, except for the Standing Committee on Transport, shall continue in office until the committee concerned shall otherwise order; and

That, provided that those Standing or Standing Joint Committees whose chairmen and vice-chairmen cease to be members of the committee as a result of the concurrence in the said report, shall proceed to the election of a new chairman as their first order of business and such vice-chairmen as the committee deems necessary.

ATTEST

**ORDRES DE RENVOI**

*Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes du vendredi 27 novembre 1991 :*

M. Edwards, du Comité permanent de la gestion de la Chambre, présente le cinquante-cinquième rapport de ce Comité, dont voici le texte :

Votre Comité recommande que les comités permanents de la Chambre soient composés des députés dont les noms suivent :

**GESTION**Comptes publics

Du consentement unanime, il est ordonné,—Que le cinquante-cinquième rapport du Comité permanent de la gestion de la Chambre présenté à la Chambre plus tôt aujourd'hui, soit agréé.

Du consentement unanime, il est ordonné,—Que, en ce qui concerne les 55<sup>e</sup> et 56<sup>e</sup> rapports du Comité permanent de la gestion de la Chambre, présentés à la Chambre et nonobstant tout ordre spécial, article du Règlement, les usages de la Chambre ou de ses comités permanents ou mixtes permanents, les présidents et vice-présidents des Comités permanents et mixtes permanents, à l'exception du Comité permanent des transports continuent à remplir leurs fonctions jusqu'à ce que le Comité visé en décide autrement; et

Que, dans ces conditions, les comités permanents ou mixtes permanents, dont les présidents et vice-présidents cessent d'être membres du comité par suite de l'adoption dudit rapport, devront procéder à l'élection d'un nouveau président, comme étant le premier point inscrit à l'ordre de leurs travaux, ainsi que des vice-présidents que le comité juge nécessaires.

ATTESTÉ

*Le Greffier de la Chambre des communes*

ROBERT MARLEAU

*The Clerk of the House of Commons*

**REPORT TO THE HOUSE**

Thursday, November 26, 1992

The Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its

**TENTH REPORT**

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), your Committee examined the Report of the Auditor General for 1992 and recommends **that the Department of Finance and the Auditor General meet as soon as possible in order to clarify their positions and seek common ground on the nature and extent of the issue of tax arrangements for foreign affiliates of Canadian companies that may result in considerable erosion of the tax base.**

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the Government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue No. 35 which includes this Report*) is tabled.

Respectfully submitted,

*Le président,*

JEAN-ROBERT GAUTHIER,

*Chairman.*

**RAPPORT À LA CHAMBRE**

Le jeudi 26 novembre 1992

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

**DIXIÈME RAPPORT**

En vertu de l'alinéa 108(3)e) du Règlement, le Comité a examiné le Rapport du vérificateur général pour 1992 et recommande **que le ministère des Finances et le Vérificateur général se rencontrent dans les plus brefs délais afin de clarifier leurs positions et de tenter un rapprochement sur la nature et l'étendue de la question des arrangements fiscaux pour corporations étrangères affiliées pouvant causer une érosion importante de l'assiette fiscale.**

En vertu de l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse globale à ce rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages pertinents (*fascicule n° 35 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 26, 1992  
(50)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:06 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chairman, Jean-Robert Gauthier, presiding.

*Members of the Committee present:* Eugène Bellemare, Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Guy Saint-Julien, Jack Whittaker, Douglas Young.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Richard Domingue and Michelle Salvail, Research Officers.

*Witness: From the Office of the Auditor General of Canada:* Denis Desautels, f.c.a., Auditor General.

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), the Committee commenced consideration of the 1992 Auditor General's Report.

The Auditor General answered questions.

It was agreed,—That the Department of Finance and the Auditor General meet as soon as possible in order to clarify their positions and seek common ground on the nature and extent of the issue of tax arrangements for foreign affiliates of Canadian companies that may result in considerable erosion of the tax base.

It was agreed,—That this recommendation be presented to the House by way of a report.

It was agreed,—That the Chairman present the said Report to the House.

It was agreed,—That the Committee authorize payment of a briefing lunch served on October 15, 1992, in Room 112-N, to prepare the trip to London.

It was agreed,—That the Committee authorize payment of gifts (souvenirs) handed out on the occasion of the trip to London.

At 10:04 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Clairette Bourque

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 26 NOVEMBRE 1992  
(50)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à 9 h 06, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Jean-Robert Gauthier (*président*).

*Membres du Comité présents:* Eugène Bellemare, Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Guy Saint-Julien, Jack Whittaker, Douglas Young.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Richard Domingue et Michelle Salvail, attachés de recherche.

*Témoin: Du Bureau du Vérificateur général du Canada:* Denis Desautels, vérificateur général.

Conformément à l'alinéa 108(3e) du Règlement, le Comité entreprend d'étudier le rapport du vérificateur général pour 1992.

Le vérificateur général répond aux questions.

Il est convenu,—Que le ministère des Finances et le Bureau du vérificateur général examinent ensemble dans les meilleurs délais leurs positions respectives afin de s'entendre sur la nature et la portée des arrangements fiscaux accordés aux filiales étrangères des sociétés canadiennes, lesquels pourraient éroder considérablement l'assiette fiscale.

Il est convenu,—Que la recommandation soit présentée à la Chambre sous forme de rapport.

Il est convenu,—Que le président présente le rapport à la Chambre.

Il est convenu,—Que le Comité autorise le paiement du déjeuner-séance d'information servi le 15 octobre 1992, à la pièce 112-N, pour préparer le voyage à Londres.

Il est convenu,—Que le Comité autorise le paiement des cadeaux (souvenirs) distribués à l'occasion du voyage à Londres.

À 10 h 04, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*La greffière du Comité*

Clairette Bourque

[Text]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, November 26, 1992

• 0905

**Le président:** À l'ordre, s'il vous plaît!

J'aimerais d'abord remercier tous les députés du Comité d'avoir accepté, la semaine dernière, que cette salle soit utilisée à des fins autres que les réunions du Comité. Dix députés africains nous ont visités la semaine dernière, et j'ai été chargé de m'occuper de leur séjour au Canada. Je pense que cela a été un succès. Ce sont des députés qui viennent de pays francophones africains en voie de démocratisation. Ils ont fort apprécié le témoignage de notre vérificateur général, M. Desautels, et de bien d'autres personnes qui avaient été invitées à prendre la parole devant leur groupe. Je vous remercie d'avoir accepté de laisser la pièce à ces gens.

Ce matin, on a une réunion avec notre vérificateur général, M. Desautels, ainsi que M. Dubois, sous-vérificateur général, et M. Lawrence Meyers, également sous-vérificateur général. Le but de la réunion est de planifier notre travail sur le Rapport du vérificateur général pour l'année 1992. Sommes-nous tous d'accord là-dessus? Les discussions de ce matin ne visent pas à aller en profondeur dans les sujets, mais plutôt à établir un échéancier clair et précis sur le travail du Comité.

J'ai lu hier un éditorial dans le *Ottawa Citizen* qui dit que le Comité ne fait pas grand-chose. J'ai pris la liberté de répondre à cet éditorial qui était un peu mal recherché. Je pense qu'il était absolument dans l'erreur. Je les ai informés du travail du Comité, du nombre de réunions que nous avons tenues, des sujets que nous avons étudiés et des rapports que nous avons déposés, et j'ai terminé poliment en leur disant que si l'intérêt qu'ils avaient pour les réunions du Comité n'était pas plus grand, ce n'était pas notre faute. Les médias ne s'intéressent pas toujours aux choses de nature administrative qui peuvent être moins intéressantes, parce qu'il n'y a pas beaucoup de politique qui se fait ici.

**M. Saint-Julien (Abitibi):** Est-ce que les journalistes du *Ottawa Citizen* sont les bienvenus au Comité des comptes publics quand les médias sont ici?

**Le président:** Toujours.

**M. Saint-Julien:** Est-ce qu'ils viennent souvent?

**Le président:** Jamais.

**M. Saint-Julien:** Merci.

**The Chairman:** Having said all that, I wonder if you all received copies of the proposed work priorities for the weeks and months to come.

Merci. Ce sont de bons chercheurs. Ils ont toujours les documents à la main.

Comme vous le savez, le vérificateur général, dans sa lettre au président du Comité datée le 24 novembre, traite de certains sujets et fait des observations de vérification sur les points saillants de son Rapport. Vous avez eu l'occasion d'en

[Translation]

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 26 novembre 1992

**The Chairman:** I now call this meeting to order.

First, I would like to thank all the MPs of this committee for agreeing last week that this room could be used for purposes other than this committee's meetings. Ten African MPs visited us last week, and I was responsible for their stay in Canada. I think it was a success. These MPs come from francophone African countries that are in the process of becoming democratic. They were very appreciative of our Auditor General's—Mr. Desautels—presentation as well as that of other people who were invited to speak to their group. Thank you for having let them use this room.

This morning, we are meeting with our Auditor General, Mr. Desautels, Mr. Dubois, Deputy Auditor General, and Mr. Lawrence Meyers, also Deputy Auditor General. The purpose of this meeting is to plan our work on the Auditor General's 1992 report. Do we agree on this? The intent of this morning's meeting is not to discuss the issues in depth, but rather to establish a clear and precise timetable for the committee's work.

Yesterday, I read an editorial in the *Ottawa Citizen* that said that the committee is not doing much. I took the liberty of answering the editorial, which was not very well researched. I think that they were absolutely mistaken. I told them about the committee's work, the number of meetings we have held, the issues that we have studied, the reports that we have tabled, and I ended by politely telling them that it was not our fault that they had not taken much of an interest in the committee's meetings. The media is not always interested in administrative meetings, because that is not really where policies are decided.

**Mr. Saint-Julien (Abitibi):** When the media is here, are the *Ottawa Citizen* journalists welcome at the Public Accounts Committee?

**The Chairman:** Always.

**Mr. Saint-Julien:** Do they often come?

**The Chairman:** Never.

**Mr. Saint-Julien:** Thank you.

**Le président:** Cela dit, j'aimerais savoir si vous avez tous reçu les listes de priorités pour les semaines et les mois à venir.

Thank you. These are good researchers. They always have their documents on hand.

As you know, in his letter dated November 24 to the Chairman of the committee, the Auditor General talked about some issues and made some comments about the highlights of his report. You have had time to read this.



[Texte]

prendre connaissance. Est-ce qu'il y a quelqu'un ici qui veut discuter de cette priorité? Est-ce qu'il y a des députés qui seraient d'accord pour proposer un ordre de priorités? La greffière me dit que vous voulez peut-être dire quelque chose, monsieur Desautels, mais je ne pense pas que. . .

**M. Denis Desautels, f.c.a. (vérificateur général du Canada):** Non.

**Le président:** . . . vous avez intérêt à dire quoi que ce soit. Vous avez écrit une lettre, et on va en prendre connaissance.

**M. Desautels:** J'ai écrit ce que j'avais à dire dans la lettre.

**Le président:** À moins que vous ne vouliez changer le contenu de votre lettre!

**M. Desautels:** Non, pas du tout.

• 0910

**Le président:** Je vous remercie.

On nous suggère des sujets, par exemple le ministère des Finances et les arrangements fiscaux pour les corporations étrangères affiliées qui coûtent des centaines de millions de dollars au Canada et qui créent un certain intérêt, tant à la Chambre des communes qu'au sein du peuple canadien.

Pour la semaine prochaine, nous avons déjà invité le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Ses représentants ont confirmé qu'ils étaient disponibles pour la réunion de la semaine prochaine. Il y a aussi un suivi à cet égard dans le Rapport annuel du vérificateur général. Ces gens des Affaires indiennes ayant déjà été invités, on devrait les entendre la semaine prochaine. Je ne veux bousculer personne, si vous êtes d'accord.

**Mme Bertrand (Brome—Missisquoi):** Je suis absolument d'accord, monsieur le président. Je voudrais vous poser une question, à vous ou au vérificateur. Avec ces gens-là, est-ce qu'on va discuter seulement des deux dossiers dont le vérificateur fait état dans son Rapport de 1992, c'est-à-dire la gestion des forêts et la convention sur l'inondation, ou si on pourra poser des questions sur l'ensemble du ministère? La population québécoise se pose beaucoup, beaucoup de questions sur l'argent qui est dépensé dans ce ministère-là. J'ai un intérêt particulier pour cela.

**Le président:** Je vous rappelle que dans le Rapport de 1991, celui de l'année passée, le paragraphe 14.1 s'intitulait: «Justification insuffisante de l'emploi des fonds» du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. C'est le sujet qui nous préoccupait et c'est celui qu'on avait retenu pour discuter avec les hauts fonctionnaires du ministère. Je vais vous lire la première phrase:

Soixante-douze pour cent (1,9 milliard de dollars) du budget de 2,6 milliards de dollars du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), destiné à la prestation de biens et de services aux peuples indiens, est administré directement par les bandes ou les conseils tribaux.

Je vous lis la phrase-clé:

. . . on ne sait pas toujours s'ils sont utilisés aux fins prévues ou s'ils sont administrés avec économie, efficience et efficacité.

[Traduction]

Would anyone like to discuss this priority? Would any members like to suggest an order of priorities? The clerk tells me that you would perhaps like to say something, Mr. Desautels, but I do not think that. . .

**Mr. Denis Desautels, f.c.a. (Auditor General of Canada):** No.

**The Chairman:** . . . it would be in your interest to say anything. You wrote a letter and we will examine it.

**Mr. Desautels:** Everything I had to say is in the letter.

**The Chairman:** Unless you would like to change the contents of your letter!

**Mr. Desautels:** No, not at all.

**The Chairman:** Thank you.

Some topics have been suggested, for example: the Department of Finance and the tax arrangements for foreign affiliates that are costing Canada hundreds of millions of dollars—an issue that has stirred up some interest in the House of Commons and in the Canadian public.

For next week, we have already invited the Department of Indian Affairs and Northern Development. The department's representatives have confirmed that they will be available for next week's meeting. There is a follow-up concerning this in the Auditor General's annual report. Because the Indian Affairs people have already been invited, we should be hearing them next week. I do not want to rush anyone, if you agree.

**Mrs. Bertrand (Brome—Missisquoi):** I absolutely agree, Mr. Chairman. I have a question either for you or for the Auditor General. Will we only discuss with these representatives the two issues that the Auditor raises in his 1992 report—that is, forest management and the Northern Flood Agreement—or will we be able to ask questions concerning the whole department? The Quebec public has many many, questions about the money that is being spent within this department. I am particularly interested in this.

**The Chairman:** I would just like to remind you that in the 1991 report, last year's report, paragraph 14.1 under Department of Indian Affairs and Northern Development was entitled «Inadequate accountability for funding». That is the issue we are concerned with and that is the issue that concerns us and that we have decided to discuss with the department's senior officials. I will read you the first sentence:

seventy-two percent (\$1.9 billion) of the \$2.6 billion budget of the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) for the provisions of goods and services to the Indian peoples is self-administered by bands or tribal councils.

I will read you the key sentence:

. . . it does not have assurance in all cases that they are used for the purpose intended or managed with due regard for economy, efficiency and effectiveness.

[Text]

C'est là-dessus que notre intérêt doit se cibler. Dans cet objectif-là, je ne pense pas qu'on puisse dire au ministère: Vous allez venir également pour le Rapport de 1992 et on va s'astreindre à cela. On les a invités pour le Rapport de 1991, on va continuer avec cela et vous serez libre, madame Bertrand, à moins que j'entende des objections, d'interroger les témoins sur l'administration efficace, efficiente et économique de leurs fonds, ainsi que sur les commentaires du vérificateur pour 1992. Ça va?

**Mme Bertrand:** Parfait.

**M. Larrivée (Joliette):** Dans un tout autre ordre d'idées, dans votre rapport, monsieur le vérificateur, vous vous inquiétez de la présentation fidèle et de l'intendance de la dette publique.

Dans les recommandations que vous nous faites, je n'ai pas vu cette priorité. Pour moi, c'est très important. Je me demande, monsieur le président, si on ne devrait pas s'arrêter sur cette rubrique.

**Le président:** Est-ce que M. Desautels a un commentaire à faire là-dessus?

**M. Desautels:** Oui. Une des raisons pour lesquelles nous n'avions pas mis ce point dans l'annexe qu'on vous a fournie, c'est qu'il n'y avait pas un chapitre distinct là-dessus. C'était dans les commentaires généraux que je faisais au début de mon rapport. J'ai l'intention de poursuivre cette question plus en profondeur dans l'année qui vient et de consacrer un chapitre à cette question dans un rapport futur.

J'annonçais un peu mes couleurs dans les commentaires que je faisais dans le Chapitre 1 de cette année. Notre plan est d'aller plus loin sur cette question et de faire un chapitre complet. Il serait peut-être plus approprié de discuter de la question quand un chapitre complet aura été publié là-dessus. Cependant, rien ne nous empêche d'avoir une discussion maintenant.

**M. Larrivée:** Cela m'éclaire. Cela veut dire qu'on y reviendra dans le Rapport de l'an prochain.

• 0915

**M. Desautels:** Oui, c'est juste. J'annonce mes couleurs avec les commentaires de cette année pour pouvoir y revenir plus en profondeur l'an prochain.

**M. Larrivée:** Parfait.

**Le président:** Si j'ai bien compris le rapport, vous faites cette année un commentaire qui est, comme vous dites, une annonce de ce qui va se passer l'an prochain. Pour ce qui est de la présentation fidèle et de l'intendance de la dette publique, à la page 21, au paragraphe 1.31, c'est un commentaire de votre part. On peut toujours s'en servir.

**Mr. Young (Acadie—Bathurst):** Mr. Chairman, as we begin to talk about setting our agenda, which undoubtedly will be a relatively short one before the Christmas break, because we've been away a great deal, I think we have to consider seriously sitting in January and February. There are a number of serious issues, regardless of what *The Ottawa Citizen* in its wisdom may have thought about our contribution to the public good.

I would like to suggest that one of the early questions we have to address is whether or not, in the light of what was in this report, we should be considering a recommendation that the Auditor General make reports on the basis of timeliness

[Translation]

That is what we must focus on. Given that objective, I do think that we can say to the department, you are also going to come for the 1992 report and you will be obliged to discuss it. We invited them to meet about the 1991 report. That is what we are going to do and you, Mrs. Bertrand, will be free—unless there are objections—to question the witnesses about the economic, efficient and effective administration of their funding as well as the Auditor General's 1992 comments. Alright?

**Mrs. Bertrand:** Fine.

**Mr. Larrivée (Joliette):** To change the subject, Mr. Auditor General, in your report you bring up a concern over the fair presentation and stewardship of the public debt.

I did not see this priority in the recommendations that you made. I think it is very important. I wonder, Mr. Chairman, if we should not examine this issue.

**The Chairman:** Does Mr. Desautels have anything to say about that?

**Mr. Desautels:** Yes. One of the reasons why we did not include this point in the annex that we gave you, is that there is no specific chapter about this issue. It was included in my general comments at the beginning of the report. I intend on pursuing this issue in more depth in the coming year and to include a whole chapter about this issue in a future report.

I stated my intentions in the comments that I made in this year's chapter 1. Our intention is to examine this issue further and to include a whole chapter about it. Perhaps it would be more appropriate to discuss the issue once a chapter about it has been published. However, there is no reason why we couldn't have a discussion now.

**Mr. Larrivée:** That makes it clearer. That means that it will be raised in next year's report.

**Mr. Desautels:** Yes, that is correct. I stated my intentions in this year's comments so that the issue could be examined in more depth next year.

**Mr. Larrivée:** Fine.

**The Chairman:** If I understood the report correctly, this year you made a comment that, as you say, announces what will happen next year. Under Fair Presentation and Stewardship, paragraph 1.31, page 20, is a comment on your part. We could use that.

**M. Young (Acadie—Bathurst):** Monsieur le président, nous discutons de notre calendrier, qui sans doute sera assez court avant le congé de Noël, parce que nous avons été absents pendant longtemps. Je crois qu'il va falloir envisager sérieusement de siéger en janvier et en février. Il y a diverses questions importantes à étudier, malgré ce que croit le *Ottawa Citizen* dans sa sagesse à l'égard de notre contribution au bien public.

À mon avis, une des premières questions que nous devons étudier concerne l'opportunité, à la lumière du contenu de ce rapport, que nous proposons que le vérificateur général rédige des rapports quand il est opportun



[Texte]

rather than waiting for a year. I think there's too much going on to continue to suggest, whether it's dealing with the debt or the deficit, that we should be waiting until this time next year to find out what's going on now. I would like to see that element brought forward in some manner for discussion by the committee to see if we can arrive at a consensus to ensure that information that's compiled by the Auditor General in his office is made available to this committee, to Parliament and to the public, on a timely basis rather than as we have seen it in the past.

**The Chairman:** I think that members will note that some of us were in England at the beginning of this month to look at the British system. We will be circulating a report to you this week. I am still working on the third draft right now. One of the recommendations that we will be making to you as a committee and to the House of Commons is that the government, indeed Parliament, should be doing a little more than having an annual one-day wonder and then having the committee here more or less dwell on the issues incognito because the media are not interested.

The recommendation will be that the Auditor General be allowed by law to make reports whenever he or she feels it appropriate to do so, she possibly being Madam Bertrand because sometime there'll be an Auditor General who'll be a she. As you know, I have a bill before the House right now. It wouldn't take very much for the government to say, let's go, let's take this requirement of only one report a year out of the law and make it possible for the Auditor General to come in at his discretion with the reports as they are, in his opinion, important to the better administration of the country. That will be part of our report to Parliament in the next few days or a week or so.

**Mr. Young:** Sir, that is why I want to bring it up today, because we may not be sitting much longer before the Christmas break. It's important to get these things on the record.

Perhaps the Auditor General could respond directly to this question, or take it under advisement. Is the Auditor General now incapable of or prohibited by law from releasing interim reports even though they may not need to be tabled? Is there a prohibition against making available information with respect to areas that he considers to be of concern within the administration of government other than through the means of an annual report?

**Mr. Desautels:** The legislation fairly clearly states that the Auditor General shall report annually to the House of Commons, and it makes it possible to report more frequently but only under exceptional circumstances. The law has been written to make the reporting essentially an annual reporting. Releasing information throughout the year without reporting to the House of Commons would basically be a breach of our act and of parliamentary privilege. As you know, the Office of the Auditor General on many occasions expressed its desire to have more flexibility in terms of reporting. The suggestions you're making are very much on the lines of our own thinking, but our act at this point in time prohibits us from doing that.

[Traduction]

de le faire, au lieu d'attendre un an. Il y a beaucoup de choses qui se passent—que ça touche la dette ou le déficit—et nous ne pouvons pas continuer de dire que nous devrions attendre un an avant de connaître ce qui se passe actuellement. J'aimerais que le comité discute de cette question pour essayer d'obtenir un consensus, de manière que l'information recueillie par le vérificateur général dans son bureau soit disponible au comité, au Parlement et au public lorsque c'est opportun, au lieu de l'attendre comme nous l'avons fait par le passé.

**Le président:** Je crois que les députés se souviendront que certains d'entre nous sont allés en Angleterre au début du mois pour étudier le système britannique. Nous allons vous distribuer un rapport cette semaine. Je travaille actuellement à la troisième ébauche. Une des recommandations que nous allons faire au comité et à la Chambre des communes est que le gouvernement, en fait le Parlement, devrait faire plus que monter un spectacle annuel d'une durée d'une journée et laisser ensuite ce comité réfléchir sur ces questions de façon incognito parce que les médias ne s'y intéressent pas.

La recommandation sera que le vérificateur général soit habilité par la loi à faire des rapports quand il ou elle jugera bon—«elle» pouvant s'agir de M<sup>me</sup> Bertrand puisqu'un jour il y aura un vérificateur général de sexe féminin. Comme vous le savez, la Chambre des communes est saisie actuellement de mon projet de loi. Il serait facilement loisible au gouvernement de modifier la loi pour permettre au vérificateur général de présenter des rapports à sa discrétion, quand il jugera que c'est important pour assurer une meilleure gestion de ce pays. Cette recommandation fera partie de notre rapport au Parlement d'ici quelques jours ou d'ici une semaine environ.

**M. Young:** Monsieur, c'est pourquoi j'ai voulu soulever la question aujourd'hui, parce que nous n'allons peut-être pas siéger beaucoup avant le congé de Noël. Il est important que ces questions soient inscrites au procès-verbal.

Peut-être le vérificateur général pourrait-il répondre directement à la question ou la prendre en note. Le vérificateur général est-il actuellement inhabilité par la loi à publier des rapports intérimaires et ce, même si ces derniers ne doivent pas nécessairement être déposés? Une disposition interdit-elle la publication, autrement que par un rapport annuel, de renseignements touchant des questions qu'il croit être importantes pour l'administration du gouvernement?

**M. Desautels:** La loi dit assez clairement que le vérificateur général préparera un rapport annuel à l'intention de la Chambre et lui confère le pouvoir de préparer des rapports plus fréquents, mais seulement dans des circonstances exceptionnelles. La loi a été rédigée de façon à exiger des rapports annuels. Si nous diffusions des renseignements dans l'année sans en faire rapport à la Chambre des communes, nous enfreindrions la loi et notre privilège parlementaire. Comme vous le savez, le bureau du vérificateur général a dit à maintes reprises qu'il voulait avoir plus de souplesse pour la présentation de ses rapports. Les suggestions que vous faites reflètent notre façon de penser, mais actuellement, la loi nous empêche de les mettre en application.

[Text]

[Translation]

• 0920

**Mr. Young:** So in a nutshell, unless there's an extraordinary situation, you would feel restricted by the legislation to an annual report. Those are the points on that issue.

**Le président:** Pour les députés, je peux lire le paragraphe 7(1):

7. (1) Le vérificateur général prépare à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel. . .

«Un» rapport annuel. C'est assez clair.

**M. Bellemare (Carleton—Gloucester):** Il n'y a pas le mot «seul» après le mot «un».

**Le président:** «Un» rapport annuel.

**M. Bellemare:** Il doit faire cela. Qu'est-ce qui l'empêche de. . . La loi ne dit pas qu'il ne doit pas faire de rapports additionnels.

**Le président:** Non, mais cela a été interprété depuis des années comme étant restrictif.

**M. Bellemare:** Par qui?

**Le président:** Je ne suis pas avocat.

**M. Saint-Julien:** Monsieur le président, dans le projet de loi que vous allez déposer, suggérez-vous une période quelconque, par exemple à tous les trois mois?

**Le président:** Non, à la discrétion du vérificateur général du Canada. Mais je pense bien qu'il n'en abusera pas. Par exemple, s'il y a un sujet d'actualité et que l'étude en est terminée, pourquoi le vérificateur général doit-il attendre six, sept ou huit mois avant de publier ces renseignements pour le Parlement?

**M. Saint-Julien:** C'est un bon point.

**M. Desautels:** Monsieur le président, pour ajouter une réponse supplémentaire à la question de M. Bellemare, le paragraphe 8(1) dit:

8. (1) Le vérificateur général peut adresser un rapport spécial à la Chambre des communes sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telle qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation du rapport annuel.

Cela clarifie l'autre disposition et cela met l'accent sur «un» rapport annuel.

**Le président:** Certains d'entre nous sont allés à Londres. Les Anglais fonctionnent selon le système proposé par M. Young. Le vérificateur général dépose des rapports ponctuels quand il le juge nécessaire.

**M. Young:** Quarante.

**M. Larrivée:** Je ne suis pas certain, monsieur le président, qu'il faille appliquer tout ce que les Anglais font.

**Le président:** Non, non, non! Je parle de la pratique britannique actuelle. C'est la même chose en Australie et en Nouvelle-Zélande. Habituellement, les systèmes parlementaires ne restreignent pas le nombre de rapports du vérificateur général, à part le nôtre. De toute façon, on va passer à autre chose, si vous le voulez bien.

**M. Young:** Donc, bref, à moins qu'il existe une situation extraordinaire, vous vous sentez limité par la loi à un rapport annuel.

**The Chairman:** I will read subsection 7(1) for the MPs:

7. (1) The Auditor General shall report annually to the House of Commons—

“Report annually”. That is pretty clear.

**Mr. Bellemare (Carleton—Gloucester):** It does not say “only” before “annually”.

**The Chairman:** Report “annually”.

**Mr. Bellemare:** He has to do that. What prevents him from—The Act does not say that he cannot make additional reports.

**The Chairman:** No, but over the years this has been interpreted as being restrictive.

**Mr. Bellemare:** By who?

**The Chairman:** I am not a lawyer.

**Mr. Saint-Julien:** Mr. Chairman, in the bill that you will be tabling, have you suggested a frequency, for example every three months?

**The Chairman:** No, I have said at the discretion of the Auditor General of Canada. But I do not think that he will abuse that. For example, if there is an issue that is topical and the study is finished, why does the Auditor General have to wait six, seven or eight months before publishing this information for Parliament?

**Mr. Saint-Julien:** That is a good point.

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, to give a supplementary answer to Mr. Bellemare's question, subsection 8(1) says:

8. (1) The Auditor General may make a special report to the House of Commons on any matter of pressing importance or urgency that, in his opinion, shall not be deferred until the presentation of his annual report.

That clarifies the other clause and it puts the emphasis on reporting annually.

**The Chairman:** Some of us went to England. The English use the system suggested by Mr. Young. The Auditor General tables individual reports when he thinks it is necessary.

**Mr. Young:** Forty.

**Mr. Larrivée:** I do not know, Mr. Chairman, whether we have to apply everything that the English do.

**The Chairman:** No, no, no! I am speaking about the current British practice. The same occurs in Australia and in New Zealand. Usually, the parliamentary systems do not restrict the number of Auditor General's reports, except our own. Anyway, if you agree, we are going to move on.



[Texte]

**M. Saint-Julien:** Je voudrais parler de la lettre qu'on a reçue de M. Desautels. Soit dit en passant, en ce qui concerne le *Ottawa Citizen*, sur ce sujet-là, je ne lirais pas les critiques de ce journal qui est mal informé sur notre travail, qui est ignorant de notre travail.

En ce qui concerne les annexes que le vérificateur nous a fournies, il y a là des points qui sont vraiment urgents, notamment du côté des Finances, du côté du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, où il y a des paiements en trop de 65 millions de dollars, et du côté de l'Environnement. Le vérificateur général peut-il nous dire quels dossiers sont urgents et lesquels sont presque terminés? Où pourrait-on agir immédiatement? On a une bonne liste, mais il serait bon de connaître ceux qui sont presque en dernier et sur lesquels on pourrait travailler pour que les choses aillent plus vite.

**Le président:** C'est cela qui est l'objet de la réunion.

**M. Saint-Julien:** Mais je voulais quand même savoir. . .

**Le président:** On va en venir à lui. Il vous a déjà écrit une lettre. Vous l'avez lue. Tout le monde en a pris connaissance.

**M. Saint-Julien:** Oui.

**Le président:** D'où la discussion sur les priorités que l'on doit établir.

**M. Saint-Julien:** Mais je voulais quand même savoir. . .

**Le président:** Il va le dire à mesure qu'on va avancer. Il va avoir l'occasion de le faire. Il n'est ni muet ni gêné.

Okay, let's proceed with setting priorities for our work in the coming weeks and months. I have two suggestions. Mr. Young has proposed we sit in January and February if we are to accomplish our work and I think that's a serious proposal. We will take advice on the priorities to be set first, and then we'll decide on the meetings to be held. Now the first priority, of course, is the Department of Finance.

**M. Bellemare:** Monsieur le président, la lettre du vérificateur général nous donne en ordre les chapitres 1, 2, 3, 4, etc. Je préférerais que ce soit le Comité et non pas le vérificateur général qui décide ce qu'on va cibler en premier.

• 0925

Selon moi, monsieur le président, il y a des dossiers qui sont très chauds à la Chambre présentement. Un dossier très chaud est celui de la Fonction publique. Je me réfère au chapitre 4. Il serait peut-être intéressant d'entamer d'abord le chapitre 4 sur la Fonction publique. Il est vrai que demain, on doit faire l'étude du projet de loi en troisième lecture, mais cela doit ensuite aller au Sénat.

Mon deuxième ou troisième choix porterait sur les ententes de location-achat d'édifices. Le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux, les gouvernements régionaux et les gouvernements municipaux, ainsi que les gouvernements scolaires discutent souvent du problème de location-achat. J'ai remarqué que le vérificateur général a fait une étude pour savoir si c'était réellement rentable et si c'était vraiment la bonne façon de procéder. Lorsqu'on veut acquérir un édifice, est-ce qu'on doit conclure des ententes de location-achat? Je crois que tous les gens au pays qui s'intéressent aux édifices publics. . .

[Traduction]

**Mr. Saint-Julien:** I would like to talk about the letter we received from Mr. Desautels. In passing, as far as the *Ottawa Citizen* is concerned, I will not read the criticisms of a newspaper that is so ill-informed about our work, that is so ignorant of our work.

The annexes that the Auditor General gave us include some very pressing points, especially regarding Finance, the Department of National Health and Welfare—with its overpayments of \$65 million—and the Environment. Can the Auditor General tell us which issues are pressing and those that are almost finished with? Where can we act immediately? We have a good list, but it would be useful to know which issues come last and which ones we could work on so that things move faster.

**The Chairman:** That is the purpose of the meeting.

**Mr. Saint-Julien:** But I still want to know—

**The Chairman:** We will come to that. He already wrote you a letter. You read it. Everyone has read it.

**Mr. Saint-Julien:** Yes.

**The Chairman:** That is why we are discussing the priorities that must be established.

**Mr. Saint-Julien:** But I still wanted to know—

**The Chairman:** He is going to tell us that as we progress. He will have the opportunity to do so. He is neither dumb nor shy.

Bon, commençons à établir nos priorités pour notre travail dans les semaines et les mois à venir. J'ai des suggestions. M. Young a suggéré que nous siégions en janvier et en février si nous voulons réaliser tous nos travaux et je crois que c'est une proposition valable. Nous allons d'abord arrêter les priorités pour ensuite décider des réunions. La première priorité est, bien sûr, le ministère des Finances.

**Mr. Bellemare:** Mr. Chairman, the Auditor General sets out chapters 1, 2, 3, 4, etc. in order. I would prefer that it be the committee and not the Auditor General that decides what we will focus on first.

In my opinion, Mr. Chairman, there are very high profile issues in the House right now. One such issue is the Public Service. I'm referring to chapter 4. It might be a good idea to start with chapter 4 on the Public Service. I realize that the bill is to be examined in third reading tomorrow, but it must then go to the Senate.

My second or third choice would be lease-purchase agreements for buildings. Federal, provincial, regional and municipal governments as well as school boards often discuss the problem of lease-purchase agreements. I've noted that the Auditor General has conducted a study to determine whether such agreements are truly cost effective and the best way to proceed. When we want to acquire a building, should we be signing lease-purchase agreements? I think that everyone in the country who's interested in public buildings. . .

[Text]

**Le président:** Monsieur Bellemare, je regrette. Je ne veux pas vous interrompre, mais vous êtes en train de donner votre liste de priorités. Je vous respecte et je vous aime bien, mais j'ai une liste de priorités qui vient du vérificateur général. J'en ai pris connaissance et le Comité en a pris connaissance. Que je sache, vous n'avez pas encore envoyé votre liste de préférences. Je préférerais qu'on s'attarde à la liste des priorités du vérificateur général, car c'est son rapport. Ce n'est pas le vôtre, mais le sien.

Si vous voulez établir une liste en fonction de vos priorités, peut-être aurez-vous l'occasion de le faire une fois qu'on aura regardé celle du vérificateur général, qui est le témoin de ce matin. Une fois qu'on aura fait un tour d'horizon avec lui, on pourra peut-être revenir aux priorités de M<sup>me</sup> Bertrand, de M. Saint-Julien, de M. Bellemare, de M. Young et d'autres. Est-ce que vous acceptez cela?

**M. Bellemare:** Avec tout le respect que j'ai pour la présidence et surtout pour le vérificateur général, le vérificateur général a un dossier, son immense livre annuel, et il nous l'a présenté. Si on veut vérifier quelque chose, sur quelle priorité devons-nous nous pencher? La sienne ou la nôtre?

**Le président:** La nôtre.

**M. Bellemare:** Si c'est la nôtre, même si le vérificateur général a fait une excellente liste de priorités, à cause de la façon dont on fonctionne au Parlement, pourquoi ne pourrions-nous pas décider nous-mêmes de la priorité?

**Le président:** Monsieur Bellemare, vous essayez de me dire comment mener la réunion. Je suis bien d'accord avec vous que vous avez le droit de le dire. Tout ce que je vous demande, c'est de prendre en considération ce que nous avons devant nous. Ensuite, je ferai le tour de tous les députés. Chacun d'entre vous pourra alors dire quelles sont ses priorités. Vous aurez le droit de le dire plus tard, mais pour le moment, je voudrais qu'on se penche sur la proposition du vérificateur général du Canada. Ensuite, je donnerai la parole à M. Young, à M. Whittaker, à M<sup>me</sup> Bertrand, etc., et vous donnerez tous vos impressions sur la proposition. À ce moment-là, vous serez peut-être capable de me convaincre ou de convaincre vos collègues membres du Comité de la priorité que vous attachez à la Fonction publique ou à l'achat d'immeubles par Travaux publics Canada.

**M. Bellemare:** J'aimerais invoquer la question de privilège, monsieur le président.

**Le président:** Allez-y.

**M. Bellemare:** Je ne suis pas en train de vous dire comment mener la réunion. Vous avez trop d'expérience là-dedans. Je veux simplement dire: Comme député, voici quelles questions j'aimerais étudier en priorité. C'est la seule chose que je demande.

**M. Young:** J'aimerais avoir une précision, monsieur le président. Je crois comprendre ce que M. Bellemare veut. Si je comprends bien, on écouterait le vérificateur général expliquer ses priorités telles qu'exposées dans l'information qu'il nous a envoyée. Ensuite, nous présenterons nos priorités et, à la fin de tout cela, on va décider qui on va entendre.

[Translation]

**The Chairman:** I'm sorry, Mr. Bellemare. I don't want to interrupt you, but you're giving us your list of priorities. I like and respect you very much, but I have here a list of priorities from the Auditor General. I've familiarized myself with it and so has the committee. To my knowledge, you have not yet sent your list of preferences. Therefore, I would rather we examine the Auditor General's list of priorities, because this is his report. It's not your report; it's his.

If you want to make a list of your own priorities, you may have the opportunity to do so once we have looked at the Auditor General's who is the witness here this morning. Once we've gone through this list with him, we may be able to get back to the priorities of members, Mrs. Bertrand, Mr. Saint-Julien, Mr. Bellemare, Mr. Young and others. Would you agree to that?

**Mr. Bellemare:** With all due respect for the Chair and especially for the Auditor General, the Auditor General has a document, his huge annual report, which he has presented to us. If we want to examine something, what should our priorities be? his or ours?

**The Chairman:** Ours.

**Mr. Bellemare:** If it's our own, then even though the Auditor General has come up with an excellent priority list, given the way we function here in Parliament, why can't we make the decision about the priority ourselves?

**The Chairman:** Mr. Bellemare, you're trying to tell me how to run the meeting. I agree with you that you're allowed to give us your preferences. All I'm asking is that you take what we have before us in consideration. Afterwards, I will ask each member to list his or her priorities. You will have the right to state them later, but for now, I would like us to examine the Auditor General's proposal. After that I will give the floor to Mr. Young, Mr. Whittaker, Mrs. Bertrand, etc., and you will all give us your impressions of the proposal. At that point you may be able to convince me or your colleagues that the Public Service or the acquisition of buildings by Public Works Canada should be the priority.

**Mr. Bellemare:** I would like to raise a question of privilege, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Go ahead.

**Mr. Bellemare:** I'm not trying to tell you how to run the meeting. You have far too much experience in that. I simply want to say: as a member of Parliament, these are the issues that I would like to see examined in order of priority. That's all I'm asking.

**Mr. Young:** Point of information, Mr. Chairman. I think I understand what Mr. Bellemare wants. If I'm following you correctly, we will listen to the Auditor General explain his priorities as set out in the information package he sent us. Afterwards we will present our own priorities and after all that, we will decide who we will hear.



[Texte]

**Le président:** C'est cela. C'est ce que je voulais faire. Compte tenu du peu de temps qu'on a, monsieur Bellemare, je vous demande de collaborer. On s'est déjà engagés à entendre, le 1<sup>er</sup> et le 3 décembre, les représentants des Affaires indiennes et du Nord canadien. Vous avez accepté tantôt qu'on tienne cet engagement et qu'on les entende la semaine prochaine. Donc, il nous reste deux réunions: le 8 et le 10 décembre. Ce n'est pas si difficile à établir. Je sais bien qu'on pourrait tenir des réunions le 8, le 10, le 17 et le 24 décembre, et même pendant tout le mois de janvier, mais mon problème, c'est de régler le mois de décembre. Pour le 1<sup>er</sup> et le 3 décembre, c'est réglé. Il reste le 8 et le 10 décembre. Mais auparavant, je voudrais que le vérificateur général nous fasse faire un tour d'horizon de ses objectifs, de ses priorités. On a sa lettre devant nous. Vous l'avez reçue et je pose la question suivante aux députés: Êtes-vous d'accord sur la liste des priorités?

Monsieur Desautels, avez-vous quelque chose à ajouter à ce que vous avez soumis au Comité?

• 0930

**M. Desautels:** La seule chose que je pourrais ajouter, c'est que nous avons simplement essayé d'aider le Comité dans ses libérations.

La liste en annexe 1, monsieur Bellemare, n'est pas en ordre de priorité. C'est simplement sept pages de choses que nous considérons plus importantes que les autres, qui sont à l'annexe 2. Nous n'avons pas essayé, dans l'ordre de l'annexe 1, d'indiquer un ordre de préférence ou d'importance. Nous respectons absolument le privilège du Comité de choisir lui-même son agenda. C'est pour cela que nous n'avons pas mis d'ordre dans l'annexe 1. C'est tout simplement la liste des choses que nous considérons prioritaires. Nous vous avons donné cela pour vous aider dans vos débats.

Par contre, si vous cherchez seulement quelques suggestions pour les 8 et 10 décembre en particulier, on pourrait s'avancer et en faire quelques-unes. On a eu l'occasion d'y réfléchir un peu.

**Le président:** Est-ce que j'ai l'accord de tout le monde? Les propositions du vérificateur général, vous les avez devant vous. Est-ce que quelqu'un peut commencer la discussion en disant: Je préférerais entendre tels témoins sur les sujets proposés?

**M. Saint-Julien:** Monsieur le président, comme vient de le dire M. Desautels, dans l'annexe 1, ce sont des priorités. Est-ce qu'on peut savoir quelles sont les priorités les plus urgentes de l'annexe 1? C'est ce que je voulais dire tout à l'heure.

**M. Desautels:** Monsieur le président, ce matin, je pourrais simplement vous dire, si vous cherchez quelques sujets pour les réunions du 8 et du 10 décembre, et peut-être pour janvier, quels sont les sujets qui pourraient être abordés sans énormément de préparation et dont vous pourriez discuter assez rapidement.

Dans les chapitres 2 et 3, qui portent sur les observations et les suivis des années antérieures, il y a certaines observations qui viennent de Revenu Canada, à distinguer du ministère des Finances. Il y a entre autres la question de

[Traduction]

**The Chairman:** That's right. That's what I wanted to do. Given how little time we have, Mr. Bellemare, I would ask you to cooperate. On December 1st and 3rd, we are already committed to hearing representatives of Indian Affairs and Northern Development. You agreed earlier that we would respect that commitment and hear them next week. Therefore, we have two meetings left; December 8 and 10. It's not so difficult to figure out. I know that we could hold meetings on the 8th, the 10th, the 17th and the 24th of December, and even throughout January, but my problem right now is to settle December. December 1st and 3rd are already settled. We are left with December 8 and 10. But before that, I would like the Auditor General to give us an overview of his objectives and priorities. We have his letter before us. You have received it and I'm asking members the following question: do you agree with that list of priorities?

Mr. Desautels, do you have anything to add to what you've already submitted to the committee?

**Mr. Desautels:** The only thing I could add is that we have simply tried to help the committee in its deliberations.

Mr. Bellemare, the list in Appendix 1 is not in order of priority. These are simply seven pages full of things that we consider more important than others, which are listed in Appendix 2. In Appendix 1, we have not tried to indicate an order of preference or importance. We fully respect the privilege of the committee in determining its own agenda. That is why we did not put the items in Appendix 1 in any particular order. Simply a list of things that we consider to be priorities. We have provided you with this simply to help you in your debates.

However, if you are simply looking for a few suggestions for December 8 and 10 specifically, we could make a few. We have had the opportunity to think it over.

**The Chairman:** Does everyone agree? You have the Auditor General's proposals in front of you. Could somebody lead the discussion by saying: I would prefer to hear such and such a witness on the proposed topics?

**Mr. Saint-Julien:** Mr. Chairman, as Mr. Desautels just pointed out, Appendix 1 sets out certain priority items. Could he tell us which are the most urgent priorities in Appendix 1? That is what I meant earlier.

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, if you are looking for a few subjects for your meetings of December 8 and 10 and possibly January, perhaps this morning I could simply tell you which topics could be examined without a great deal of preparation and discussed fairly quickly.

In chapters 2 and 3 that deal with observations and follow-up recommendations in previous reports, there are certain observations from Revenue Canada, as opposed to the Department of Finance. Among other things, there is the

[Text]

l'imposition des organismes de charité, celle des problèmes d'imposition de crédits à l'investissement, de même que celle des intérêts gagnés par des sociétés de condominiums. Il y a là-dedans des sujets assez précis, assez pointus qui pourraient être abordés assez facilement. Cela familiariserait les membres du Comité avec les opérations du ministère du Revenu national.

Il y a également, dans les suivis des années antérieures, une note sur le surintendant des institutions financières. C'est aussi un sujet dont on pourrait discuter sans beaucoup de préparation. Je pense que le surintendant serait relativement prêt à venir témoigner à n'importe quel moment. C'est une autre suggestion pour un sujet qui pourrait être abordé assez rapidement.

Ensuite, dans les chapitres comme tels, je pense au chapitre 6 qui porte sur un sujet qui est relativement familier au Comité, à savoir l'information pour le Parlement. Le contrôleur général est bien au courant de ce chapitre. Il a été informé de ce que nous proposons. Lui-même pourrait venir témoigner ici sans beaucoup de préavis, je pense. Nous pensons également que le chapitre 7 pourrait être traité relativement rapidement.

**Mme Bertrand:** Dans le premier paragraphe de l'annexe 1, vous dites:

Les trois observations de vérification suivantes sur la fiscalité portent sur l'équité ou la justice entre les contribuables et impliquent des recettes pour le Trésor auxquelles on a renoncé.

J'ai hâte de voir des recettes quelque part. Est-ce qu'il y a, dans toute l'annexe 1, des priorités à étudier pour nous permettre de trouver de nouvelles recettes qui pourraient arriver plus rapidement au Trésor?

• 0935

**M. Larrivée:** Sans augmenter les taxes.

**M. Desautels:** Les trois cas que j'ai mentionnés peuvent avoir un impact sur les recettes évidemment.

**Mme Bertrand:** Ceux que vous avez mentionnés.

**M. Desautels:** J'en ai mentionné trois. Je n'ai pas parlé du premier, soit le ministère des Finances et l'imposition des filiales étrangères de sociétés canadiennes. C'est un sujet plus complexe, mais c'en est un qui vise directement l'entrée de fonds et dont on pourrait discuter à un moment donné. Les trois cas que j'ai nommés sont des possibilités. Ils proviennent de Revenu Canada et découlent de méthodes de cotisation et d'imposition suivies par Revenu Canada qui ont un impact plus ou moins important sur les recettes du pays.

**Mme Bertrand:** Monsieur le président, est-ce à l'égard des arrangements fiscaux pour les corporations étrangères affiliées que le ministère a répondu qu'il n'était pas d'accord?

**M. Desautels:** Oui.

**Le président:** Il y a un sujet qui m'apparaît prioritaire. C'est un sujet qui, me semble-t-il, est en train de créer une controverse en Chambre et dans le public. C'est la question du ministère des Finances et des arrangements pour des corporations étrangères affiliées du Canada qui font des centaines de millions de dollars.

Je ne veux pas exagérer, mais si j'ai bien compris hier la réponse du ministère des Finances et les commentaires du vérificateur général, il y a là matière à controverse. Ce n'est pas dans l'intérêt de la Chambre des communes ni dans notre

[Translation]

issue of taxation of charities, problems with the taxation of investment tax credits and of interest earned by condominium corporations. Those are quite specific topics that could be examined relatively easily. It would familiarize members of the committee with the operations of the Department of Revenue.

In the follow-up of recommendations and previous reports, there is also a note on the Superintendent of Financial Institutions. That is also a topic you could discuss without a great deal of preparation. I think the superintendent would most likely be prepared to appear before you anytime. That is another suggestion for a subject that could be broached quite quickly.

Then in the chapters themselves, I can think of Chapter 6 that deals with a subject that is somewhat familiar to the committee, Information for Parliament. The Comptroller General is very knowledgeable about that chapter. He was informed about what we are proposing. I think he could also appear before you without much notice. We also think that Chapter 7 could be dealt with relatively quickly.

**Mrs. Bertrand:** In the first paragraph of Appendix 1, you state:

The three following audit observations on the subject of taxation deal with questions of fairness or equity amongst taxpayers and involve forgone revenue for the Consolidated Revenue Fund.

I am eager to see that revenue somewhere. In all of Appendix 1, are there priorities we could examine to find that revenue and get in the Consolidated Revenue Fund faster?

**Mr. Larrivée:** Without increasing taxes.

**Mr. Desautels:** The three cases I have just mentioned could obviously have an impact on revenue.

**Mrs. Bertrand:** Those you mentioned.

**Mr. Desautels:** I mentioned three. I did not talk about the first, the Department of Finance and the taxation of foreign affiliates of Canadian corporations. That is a more complex subject but it directly affects revenue and it could be discussed at some point. The three cases I referred to are possibilities. They come from Revenue Canada and involve the assessment and taxation methods used by the Department that have a greater or lesser impact on national revenue.

**Mrs. Bertrand:** Mr. Chairman, was it with regard to the tax arrangements for foreign affiliates that the department registered its disagreement?

**Mr. Desautels:** Yes.

**The Chairman:** One topic seems to me to be the top priority. To my mind, it is creating a controversy in the House and among the public. It is the issue of the Department of Finance and foreign affiliates of Canadian corporations that are earning hundreds of millions of dollars.

I do not want to exaggerate, but if I correctly understood yesterday's response from the Department of Finance and the comments of the Auditor General, that is quite a controversial matter. It is neither in the interest of the House



[Texte]

intérêt à nous, les députés, qu'il y ait un genre de conflit entre ce que le gouvernement soutient et ce que le vérificateur général avance. Je pense qu'il est dans notre intérêt, comme parlementaires, d'essayer de trouver une solution à ce problème et d'arriver à s'entendre avec le ministère des Finances sur ce qu'il perçoit comme problème et sur ce que le vérificateur général mentionne dans son rapport.

Je pense que c'est notre priorité actuellement, au niveau de ce Comité. Si on ne se penche pas sur cette question, ce sujet deviendra peut-être très politisé, très partisan. Je ne voudrais pas que cela arrive parce que ce n'est pas dans l'intérêt du Parlement canadien.

Je vous proposerais donc qu'aussitôt que possible, le ministère des Finances soit convoqué pour qu'il puisse expliquer clairement sa position. Et, comme d'habitude, le vérificateur général assisterait à la réunion pour nous donner, lui aussi, son point de vue.

Je ne vous dis pas que cela va régler le problème, mais la situation pourrait peut-être s'éclaircir sans trop de difficultés. Je me fie à votre bon jugement et je voudrais que vous me proposiez des choses.

**Mr. Young:** I think this is the most delicate problem we face. I don't know how my colleagues respond to this. I know you suggested Indian and Northern Affairs have been called in for next week. Without making any judgment on the matter, several months ago we expected to see representatives from Indian and Northern Affairs. Because of situations particular to them, they were unable to appear.

I think it will be extremely difficult for us to be credible in the work we do, whether it's with Indian and Northern Affairs or anyone else, as long as there is an unequivocal statement in the response of the department to the Auditor General's report, as well as in the records of the House of Commons, that the Auditor General has made very serious, unsubstantiated claims. I cannot concede how this committee can continue to function and deal with a report where an extremely important element is being rejected, not on the basis of a difference of opinion or interpretation, but on the basis of unsubstantiation.

This committee and the Auditor General's office have always functioned on the basis of credibility, consensus, integrity and that we have the respect, hopefully, of people who understand the process.

• 0940

I would make the suggestion that at the very outset of what will be a long and difficult winter of dealing with a number of problems, all of which are very serious, we should set this thing to rest rather than let it fester for weeks and let people pursue the matter in various forums.

**M. Larrivée:** Monsieur le président, au début vous disiez qu'une des priorités devrait être justement cette chose et qu'on devrait en discuter dès la prochaine réunion.

[Traduction]

of Commons nor in our interest as members of Parliament to have that kind of conflict between what the government maintains and what the Auditor General is advancing. I think it is in our interest as parliamentarians to try to find a solution to that problem and come to some agreement with the Department of Finance about what it perceives as being the problem and what the Auditor General mentioned in his report.

I think that is our current priority as a committee. If we do not examine that issue, it may become highly politicized and partisan. I would not want that to happen because it is not in the interest of the Canadian Parliament.

I therefore propose that the Department of Finance be invited at the earliest opportunity so that it can explain its position clearly. As usual, the Auditor General would attend the meeting in order to express his own views.

But we may be able to clarify this situation without too much difficulty. I am relying on your sound judgement and I would like you to propose ideas.

**M. Young:** Je crois que c'est le problème le plus délicat devant nous. Je ne sais pas comment mes collègues réagissent à cela. Je sais que vous nous avez dit que le ministère des Affaires indiennes et du Nord a été convoqué la semaine prochaine. Sans vouloir passer de jugement sur la question, je vous signale que nous nous attendions à voir des représentants de ce ministère il y a plusieurs mois. À cause de leur situation particulière, ils n'ont pas pu venir.

Je crois qu'il nous sera extrêmement difficile de maintenir notre crédibilité, que ce soit auprès du ministère des Affaires indiennes ou de n'importe quel autre ministère, tant et aussi longtemps qu'il y aura une déclaration sans équivoque dans la réaction du ministère au rapport du vérificateur général, de même que dans les procès-verbaux de la Chambre des communes, voulant que le vérificateur général ait fait des affirmations très sérieuses et non corroborées. Je vois mal comment ce comité peut continuer à fonctionner et étudier un rapport lorsqu'un élément extrêmement important en est rejeté, non pas à cause d'une divergence d'opinions ou d'interprétations, mais sous prétexte qu'il contient des affirmations non corroborées.

Ce comité et le bureau du vérificateur général ont toujours fonctionné sur la base de la crédibilité, du consensus et de l'intégrité. Nous espérons avoir le respect des gens qui comprennent le processus.

Puisque l'hiver s'annonce très long et difficile et que nous aurons à traiter de nombreux problèmes aussi sérieux les uns que les autres, je crois qu'il serait préférable de régler cette question immédiatement, plutôt que de la laisser s'envenimer et de permettre à tous et chacun d'en débattre à gauche et à droite.

**Mr. Larrivée:** Mr. Chairman, at the outset you said that this issue is one of the top priorities and that we should discuss it as early as the next meeting.

[Text]

**Le président:** Oui, mais comme je vous l'ai dit, on avait déjà un engagement avec les gens des Affaires indiennes et du Nord canadien. J'avais une difficulté, mais je voulais laisser le Comité décider.

Ma priorité, actuellement, serait de trouver une solution à ce problème-là. Je voudrais que l'administration gouvernementale et le vérificateur général s'assoient pour régler leur différend, si différend il y a. L'un dit telle chose et l'autre dit qu'il n'y a pas de preuve pour corroborer cela. Cela m'agace énormément. Je pense qu'on doit essayer de trouver une solution à ce problème. La solution, c'est nous qui l'avons. Ce n'est pas en Chambre des communes que cela va se régler. Cela va se régler ici. Il faut offrir une solution au gouvernement et au vérificateur général, et nous avons la solution ici. Je pense que M. Young propose cela. Il serait dans l'intérêt du Parlement que cela se fasse ici clairement et correctement.

**Mme Bertrand:** Il s'agit simplement du délai d'une semaine. Je pense bien que cela ne changerait pas grand-chose que les Affaires indiennes viennent la semaine prochaine et qu'on aborde ce sujet-là la semaine suivante. Vous auriez voulu inverser cela. Ce n'est pas le fait d'une semaine qui va changer grand-chose. Si on les prévient qu'ils seront invités le 1<sup>er</sup> décembre, cela leur donnera le temps de se préparer, et nous aussi.

**Le président:** Il y a une question de logistique. Il ne faut pas prendre le ministère par surprise, mais il y a tout de même une réponse assez exhaustive aux commentaires du vérificateur général. C'est l'une des plus longues réponses qu'on ait jamais eues d'un ministère jusqu'à maintenant. Il y a tout de même quatre ou cinq pages de réponse. La position du ministère est claire. Du moins, je pense l'avoir bien comprise. Ils disent, en gros, qu'ils n'hésitent pas à dire que ces affirmations ne sont pas corroborées.

Comme vous le savez, le vérificateur général, à la réunion de mardi matin, quand je lui ai posé la question, m'a répondu: Monsieur Gauthier, j'ai des preuves. Il ne faut pas qu'on se fasse d'illusions. Nous sommes le Comité du Parlement, et je ne veux pas qu'il y ait une guerre entre le gouvernement et le vérificateur général, car cela ne serait pas dans l'intérêt public. Je voudrais qu'on en vienne à une solution.

Mon recherchiste me dit qu'il est difficile de faire cela jeudi prochain. La logistique, c'est-à-dire préparer les témoins et tout cela, peut être difficile, mais cela peut se faire si on est de bonne volonté et qu'on veut régler ce problème.

Monsieur Desautels, avez-vous quelque chose à ajouter?

**M. Desautels:** Tout ce que je souhaite, monsieur le président, c'est qu'il y ait une discussion éclairée et calme sur le sujet, parce que je pense que c'est un sujet très important. Il faut que les gens abordent le problème avec un esprit ouvert et de façon très calme.

Une des raisons pour lesquelles je n'ai pas suggéré cela pour la semaine prochaine—je comprends ce que M. Young a dit et je suis d'accord avec lui—, c'est que je crois que le ministère des Finances a d'autres priorités pour la semaine

[Translation]

**The Chairman:** Yes, but as I said, we've already made a commitment with the representatives of Indian Affairs and Northern Development. I had a problem, but I wanted to let the committee decide.

My priority right now would be to find a solution to that problem. I would like the government and the Auditor General to sit down and settle their dispute, if indeed there is one. One is saying one thing and the other says he has no proof to corroborate that. I find that extremely worrisome. I think we must try to find a solution to this problem. We have that solution. This won't be settled in the House of Commons; it will be settled here. We must offer a solution to the government and the Auditor General, and we have that solution here. I think that's what Mr. Young is proposing. It would be in the interest of Parliament that this be done here, clearly and correctly.

**Mrs. Bertrand:** It's simply a matter of a one-week delay. I don't think it would change much if Indian Affairs came here next week and we broached this subject the following week. You would have liked to reverse the order. One week is not going to change much. If we notify them that they are invited December 1, it will give them and us enough time to prepare.

**The Chairman:** There's a question of logistics here. We mustn't take the department by surprise, but there is a rather exhaustive response to the Auditor General's comments. It's one of the longest responses we've ever seen from a department up until now. It's about four or five pages long. The department's position is clear. I think I've understood it correctly. In a nutshell, they are saying that they have no reservations in stating that these claims are unsubstantiated.

As you know, when I put this question to the Auditor General at Tuesday morning's meeting, he answered: "Mr. Gauthier, I have proof". But let's not harbour any illusions. We are a parliamentary committee, and I don't want there to be a war between the government and the Auditor General because that would not be in the public interest. I would like us to find a solution.

My researcher tells me that it will be difficult to do that next Thursday. The logistics involved, that is, preparing witnesses and all that, may be difficult, but it can be done if we show some good will and we want to settle this problem.

Mr. Desautels, do you have anything to add?

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, all I want is an enlightened and calm discussion on the subject, because I think it's very important. The problem must be broached very calmly and with an open mind.

One of the reasons why I didn't suggest that this be dealt with next week—I understand what Mr. Young said and I agree with him—is that I think the Department of Finance has other priorities next week. There will be a major



[Texte]

prochaine. On doit faire une déclaration économique importante. Je ne sais pas ce que cela peut entraîner comme charge de travail. Donc, il serait peut-être difficile pour le ministère de venir immédiatement.

S'ils ne pouvaient pas venir la semaine prochaine, on pourrait utiliser le temps à notre disposition pour essayer de nous rapprocher un peu dans l'interprétation du problème.

**Le président:** Monsieur Desautels, seriez-vous prêt à rencontrer l'administration du ministère des Finances pour faire ce que vous venez de dire, à savoir vous rapprocher d'eux et discuter à l'amiable de ce problème-là? Vous pourriez ensuite faire part au Comité, le 8 ou le 10, de votre désaccord continu ou de votre rapprochement, cela en présence des témoins du ministère.

**M. Desautels:** Je crois personnellement qu'il y a un besoin de rapprocher les deux parties, c'est-à-dire le ministère des Finances et nous-mêmes, sur la nature et l'étendue du problème. Il y a problème, et je pense que la différence d'opinion porte peut-être plus sur la nature et l'étendue du problème.

● 0945

Si on pouvait se rapprocher sur la nature et l'étendue du problème, le Comité pourrait par la suite se concentrer sur les mesures qui pourraient être prises pour réduire les risques de coulage de recettes fiscales.

**Le président:** Moi, je n'ai pas de questions.

**M. Desautels:** Oui, nous serions tout à fait disponibles pour rencontrer les gens du ministère des Finances pour essayer de réduire un peu l'écart qui nous sépare, et je pense que les gens des Finances, de leur côté, seraient prêts à faire la même chose.

**Le président:** Je n'ai pas de doutes qu'on peut le demander. Je peux, au nom du Comité, demander au ministère des Finances de rencontrer le vérificateur général dans les plus brefs délais pour discuter de cette question-là. Je ne vois pas de problème à ce que cela se fasse si le Comité est d'accord. Je peux appeler M. Dodge et lui demander de vous rencontrer, monsieur Desautels, pour en discuter, au nom du Comité évidemment.

**Mr. Whittaker (Okanagan—Similkameen—Merritt):** I think it is clear, Mr. Chairman, we cannot leave this matter until after Christmas. There have to be some restrictions set on the meetings. There is no doubt in my mind we have to set up two meetings with Finance and the Auditor General's office prior to the break at Christmas. This must be at least on the road to resolution prior to the Christmas break. I would like to see it, regardless of Finance's program, on our agenda no later than December 8 and 10.

**The Chairman:** Okay. We could have a meeting on Monday, December 7, maybe in the afternoon, so it would give people a chance to get here—a briefing on the subject-matter—and then have our meeting on December 8 and 10. That I think I could organize. We wouldn't change our agenda for next week. We would still be with Indian Affairs and Northern Development.

[Traduction]

economic statement. I don't know what impact that will have on their workload. Therefore, it may be difficult for the department to appear immediately.

If they couldn't appear next week, we could use the time at our disposal to try to find some common ground in our interpretation of the problem.

**The Chairman:** Mr. Desautels, would you be prepared to meet with officials of the Department of Finance to do what you've just said, that is to find some common ground with them and have a friendly discussion about this problem? Then on the 8th or the 10th, you could inform the committee of your continued disagreement or your agreement in the presence of departmental witnesses.

**Mr. Desautels:** Personally, I believe that there is a need to bring the two parties together, that is the Department of Finance and us, to come to some agreement about the nature and extent of the problem. There is a problem, and I think that our difference of opinion is more about the nature and scope of the problem.

If we could get closer on the nature and the extent of the problem, the committee could then focus on the steps that could be taken to decrease the risk of tax receipt leakage.

**The Chairman:** I don't have any questions.

**Mr. Desautels:** We would be quite available to meet with the people from the Department of Finance to try and decrease the gap between us and I think that the people from Finance would be ready to do the same thing.

**The Chairman:** There is no doubt in my mind that we can ask for that. Speaking for the committee, I could ask the Department of Finance to meet with the Auditor General as soon as possible to discuss that question. I don't see any problem with that happening if the committee is agreed. I can call Mr. Dodge and ask him to meet you, Mr. Desautels, to discuss this, speaking for the committee, of course.

**M. Whittaker (Okanagan—Similkameen—Merritt):** À mon avis, monsieur le président, il est clair que nous ne pouvons laisser traîner cela jusqu'après Noël. Il faut imposer certaines restrictions aux réunions. Il nous faut absolument organiser deux réunions avec le ministère des Finances et le vérificateur général avant les Fêtes. Il faut qu'au moins nous percevions une amorce de solution avant le congé de Noël. J'aimerais bien que cela se fasse, nonobstant le programme du ministère des Finances et que cela ne se fasse pas plus tard que les 8 et 10 décembre.

**Le président:** Parfait. On pourrait peut-être se réunir l'après-midi du lundi 7 décembre, ce qui permettrait aux gens de se rendre—tenir une séance d'information sur le sujet—et nous pourrions ensuite nous réunir les 8 et 10 décembre. Il me semble que je pourrais organiser cela. On ne changerait pas nos plans pour la semaine prochaine. Nous aurions toujours devant nous le ministère des Affaires indiennes et du Nord.

[Text]

**M. Larrivée:** Monsieur le président, je me demande s'il est nécessaire que le Comité demande au ministère des Finances de recevoir le vérificateur. Est-ce que le vérificateur ne peut pas prendre contact directement avec le ministère?

**Le président:** Je ne le sais pas. Si vous lisez le commentaire du ministère des Finances, vous verrez qu'il y a sans doute eu des échanges avant la publication du rapport. Vous savez comme moi que tous les ministères ont la chance de commenter les recommandations ou les commentaires du vérificateur général. Donc, ils ont déjà eu la chance de se rencontrer et ils ne se sont pas entendus.

**M. Larrivée:** Je posais ma question strictement pour avoir l'avis du vérificateur.

**Le président:** Monsieur Desautels, vous voulez répondre à cela?

**M. Desautels:** Comme vous l'avez dit, nous avons rencontré le ministère des Finances à plusieurs reprises pour discuter de la situation. Depuis ce temps-là, nous avons fait rapport. Il y a eu des réactions à notre rapport de toutes parts. Il y a eu des discussions en Chambre. La réaction du ministère pourrait avoir évolué depuis la dernière fois qu'on l'a rencontré. Il serait bon de lui parler pour voir si sa position a évolué.

**M. Larrivée:** C'est strictement la manière de...

**Le président:** Je viens d'entendre M. Young. Il dit qu'on devrait recommander que le ministère des Finances et le vérificateur général du Canada se rencontrent dans les plus brefs délais, avant la réunion du 8 décembre, pour essayer de se rapprocher sur la question et de s'entendre sur la nature et l'étendue du problème, comme dit le vérificateur général. Ses représentants pourraient venir ici le 8 décembre prochain pour clarifier publiquement leur position.

Êtes-vous d'accord? Nous ferons donc une recommandation sous forme de rapport à la Chambre des communes. C'est ce que vous voulez qu'on fasse?

**M. Young:** Si on veut maintenir l'intégrité du système, étant donné que le différend semble assez clair, on se doit de recommander que le vérificateur général et les responsables du ministère des Finances prennent toutes les mesures possibles pour essayer d'identifier l'ampleur de l'écart qui sépare les deux opinions, et que cela se fasse dans les plus brefs délais, si tel est le consensus.

• 0950

**Le président:** Est-ce qu'il y a consensus là-dessus? Tout le monde est d'accord?

**M. Saint-Julien:** Très d'accord.

**Le président:** On va faire rapport à la Chambre. Donc, la semaine prochaine, on va rencontrer les représentants des Affaires indiennes et du Nord canadien. La semaine suivante, le 7, il y aura une séance d'information pour les députés concernant le ministère des Finances. Est-ce que vous me laissez la discrétion d'établir l'heure une fois que je vous aurai tous rencontrés?

**M. Saint-Julien:** Oui.

[Translation]

**Mr. Larrivée:** Mr. Chairman, is it really necessary for the committee to ask the Department of Finance to meet with the Auditor General. Couldn't the Auditor General contact the department directly?

**The Chairman:** I don't know. If you read the comments from the Department of Finance, you'll see that there certainly was some exchange of views before the report was published. You know as well as I do that all departments have the opportunity to comment the Auditor General's recommendations or comments. So, they have already had the opportunity to meet and they have not managed to agree.

**Mr. Larrivée:** I just wanted to know what the Auditor General himself thought.

**The Chairman:** Mr. Desautels, would you like to answer that one?

**Mr. Desautels:** As you stated, we met with the Department of Finance officials several times to discuss the situation. Since then, we have written our report, there was reaction to our report everywhere. There was discussion in the House. The reaction of the department may have changed since the last time we met. It would be interesting to meet and see if the position has changed.

**Mr. Larrivée:** It's simply the way of—

**The Chairman:** I've just heard Mr. Young. He says we should recommend that the Department of Finance and the Auditor General of Canada meet as soon as possible before our meeting of December 8 to try and get closer together on the question and agree on the nature and extent of the problem as the Auditor General said. His representatives could come here on the 8th of December to publicly clarify their position.

Do you agree? So we'll make our recommendation in the form of a report to the House of Commons. Is that what you want us to do?

**Mr. Young:** If we want to maintain the integrity of the system, as the difference of opinions seems rather clear, we must recommend that the Auditor General and the officials of the Department of Finance take all possible steps to try to define the parameters of the gap between the two positions, and that all this be done as soon as possible if that is the consensus.

**The Chairman:** Do we have a consensus on that? Is everyone agreed?

**Mr. Saint-Julien:** Quite agreed.

**The Chairman:** Then we will report to the House. So, next week, we will be meeting the representatives from Indian and Northern Affairs. The following week, on the 7th, a briefing session will be held for the members on the Department of Finance. Are you willing to leave it to my discretion to set the time once I've met with all of you?

**Mr. Saint-Julien:** Yes.



[Texte]

**Le président:** Il y a peut-être des gens qui ont des difficultés. Ce serait le plus tard possible dans la journée.

**M. Saint-Julien:** Ce serait vers 17 heures?

**Le président:** Donc, 17 heures, lundi. S'il n'y a pas de vote, le lundi 7 décembre, il y aura une réunion d'information et d'échanges sur la question du ministère des Finances. S'il y a un vote, on s'adaptera à la situation.

**Mme Bertrand:** Pour les Affaires indiennes, est-ce qu'il va y avoir des questions plus particulières? Ce ministère est quand même vaste. Sur quoi vont porter les questions?

**M. Young:** Sur le rapport de 1991.

**Le président:** Ce sera basé sur 1991 et sur 1992. Je vais vous lire un extrait du rapport de 1992, à la page 25:

Le rapport de l'an dernier soulignait la nécessité de résoudre le dilemme de longue date qui est de concilier l'obligation qui est faite au ministère de rendre compte au gouvernement et les accords de financement en vertu du processus de dévolution.

En d'autres mots, il faut étudier toute la question des dépenses publiques et de l'imputabilité des bandes envers le ministère, et du ministère envers le public. C'est cela qu'il faut étudier.

**M. Young:** Monsieur le président, pour M<sup>me</sup> Bertrand, il est clair que lorsqu'on a préparé ces réunions-là, il y a des mois et des mois, on s'était fixé pour objectif de mettre au clair les déclarations du vérificateur général dans le rapport de 1991. C'est simplement parce que cela a été remis qu'on les voit arriver la semaine prochaine. Même si on a fait des commentaires dans le dernier rapport, le noyau était dans le rapport de l'an passé.

**Mme Bertrand:** On ne touchera pas à 1992.

**M. Young:** C'est seulement le suivi en 1992.

**Le président:** Mais n'oubliez pas que, lors de la séance d'information que nous avons eue, le vérificateur général nous a dit qu'il recevait beaucoup de correspondance d'autochtones concernant l'administration des fonds publics et qu'ils n'ont pas, eux, de moyens de faire connaître leurs plaintes ou leurs inquiétudes. Le but de la réunion est de donner voix à un genre de...

**Mme Bertrand:** Il y a la gestion des forêts et la convention...

**Le président:** On pourra peut-être toucher à cela aussi. Tout le monde est d'accord?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Pour ce qui est des sujets des mois de janvier et de février, comme l'a suggéré M. Young, le vérificateur a abordé la question du ministère du Revenu national. Il a dit que, d'après lui, il était nécessaire d'étudier ces choses. Êtes-vous d'accord qu'en janvier, on reçoit le ministère du Revenu national?

**Des voix:** Oui.

**M. Larrivée:** Monsieur le président, pensez-vous à la fin de janvier ou au début de janvier?

**Le président:** Je pense à janvier tout simplement. Moi, je suis ici, voyez-vous.

[Traduction]

**The Chairman:** There might be problems for some people. It will be as late as possible in the day.

**Mr. Saint-Julien:** Around 5 p.m.?

**The Chairman:** O.K., 5 p.m., Monday. If there's no vote, on Monday, 7th of December, there will be a briefing and exchange session on the Department of Finance. If there's a vote, we will adapt.

**Mrs. Bertrand:** For Indian Affairs, are there going to be more specific questions? This Department is a rather big one. What will the questions be bearing on?

**Mr. Young:** On the 1991 report.

**The Chairman:** On the 1991 and 1992 reports. I'll read you something from the 1992 report, on page 24,

Last year's report stressed the need to resolve the long standing dilemma of reconciling the department's accountability to Parliament with the funding arrangements under the devolution process.

In other words, we have to study the whole question of public funding and the accountability of the bands to the department and of the department to the public. That's what we have to examine.

**Mr. Young:** Mr. Chairman, for Mrs. Bertrand, it's clear that when we prepared these meetings, months and months ago, the objective we had set was to clarify the statements of the Auditor General in the 1991 report. It's simply because it was delayed that they're coming next week. Even if there are comments in the last report, the crux of the matter was in last year's report.

**Mrs. Bertrand:** We won't be touching 1992.

**Mr. Young:** The 1992 thing is only a follow-up.

**The Chairman:** But don't forget that during the briefing session, the Auditor General told us that he was getting a lot of correspondence from Natives concerning the management of public funds and that they don't have the means to make known their complaints or concerns. The goal of the meeting is to give a voice to a kind of—

**Mrs. Bertrand:** There is forest management and the convention—

**The Chairman:** We could perhaps touch upon that also. Is everyone agreed?

**Some hon. members:** Yes.

**The Chairman:** As for the months of January and February, as Mr. Young suggested, the Auditor looked at the Department of National Revenue; in his opinion, those things should be examined. Are you agreed that in January we should call the Department of National Revenue?

**Some hon. members:** Yes.

**Mr. Larrivée:** Mr. Chairman, would that be the beginning of January or the end of January?

**The Chairman:** I'm simply thinking January. I'm here, then, you see.

[Text]

**M. Larrivée:** Le 1<sup>er</sup> janvier et le 20 janvier, c'est très différent.

**Le président:** Disons à la mi-janvier. On va faire un proposition ferme au Comité d'ici quelques jours, une fois que le chercheur aura rencontré les représentants du ministère du Revenu national. Il faudra décider si on se penche sur un sujet ou sur l'autre. Est-ce qu'on étudie le paragraphe 2.1 ou le paragraphe 2.105, ou encore le paragraphe 3.22? Ce sont tous des paragraphes intéressants, mais il faudra peut-être choisir.

**M. Saint-Julien:** Je suis d'accord pour le mois de janvier, mais quand on va venir en réunion, ce sera pour une journée complète.

**Le président:** Oui.

**M. Larrivée:** Je serais d'accord pour après le 15 janvier.

**Le président:** Très bien. On pourrait tenir une réunion le 19 janvier, par exemple. On pourrait siéger toute la journée de mardi, le 19. On pourrait commencer le matin à 9 heures, passer la journée entière avec Revenu Canada et toucher aux trois thèmes proposés: exonération d'impôt non autorisée sur l'intérêt réalisé par des corporations de condominium; réclamations excessives aux fins du crédit d'impôt à l'investissement; et les organismes de charité, les organisations sans but lucratif et la Loi de l'impôt sur le revenu. Toute cette question semble nous intéresser, et on pourrait même voir l'administration de la TPS.

• 0955

**M. Young:** Je pense qu'il est plus important de faire cela que de parler des problèmes des associations à but non lucratif.

**Le président:** D'accord. C'est une suggestion que je vous fais en passant. On pourrait étudier l'administration de la TPS.

**M. Saint-Julien:** D'accord.

**Le président:** M. Domingue me dit que la TPS, c'est tout un chapitre. C'est le chapitre 20. On pourrait mettre en priorité le chapitre 20 et les autres questions soulevées par le vérificateur général qui portent sur le ministère du Revenu national.

**Mr. Whittaker:** Mr. Chairman, it wouldn't hurt my feelings too much if Parliament is not back during these hearings. We can set up two complete days of hearings.

**The Chairman:** Okay.

**Mr. Whittaker:** I've got to cover all of Canada and I'd just as soon come back and do a whole bunch of work as opposed to one day. I wonder if we could set up a number of hearings with Revenue and Finance over that period of time, whether it's two or three days.

**The Chairman:** All right. If possible, we'll set up a meeting for the morning of January 19 and possibly January 20. It depends on the agenda and how things are played. I don't know what's going to happen. I have no crystal ball so I can't tell you what will be in the works at that time. Let's say that we're very flexible. We could have two days. I understand your point, Mr. Whittaker. Coming from out west to here for one day is sometimes demanding and it takes a

[Translation]

**Mr. Larrivée:** There's quite a difference between the 1st of January and the 20th of January.

**The Chairman:** Let's say mid-January. We'll have a firm proposal for the committee within a few days once the researchers have met with the representatives of the Department of National Revenue. We'll have to decide whether we're looking at one thing or another. Are we going to examine paragraph 2.1 or 2.105 or 3.22? They're all interesting paragraphs, but we might have to choose.

**Mr. Saint-Julien:** I agree for January but when we do come here for a meeting, it will be for a full day.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Larrivée:** I'm agreeable for anything after January 15.

**The Chairman:** Fine. We can have a meeting on January 19, for example. We could sit all day Tuesday on the 19th. We could start at 9 a.m., spend the whole day with Revenue Canada and look at the three themes that are suggested: unauthorized tax exemption for interest earned by condominium corporations; excessive claims for investment tax credits; and charitable organizations, non-profit organizations and the Income Tax Act. This whole question seems to be of interest to us and we could even look at the management of the GST.

**Mr. Young:** I think it's more important to do that than talk about non-profit organizations' problems.

**The Chairman:** Agreed. It's just a suggestion in passing. We could look at the management of the GST.

**Mr. Saint-Julien:** O.K.

**The Chairman:** Mr. Domingue tells me that the GST is a whole chapter; chapter 20. We could prioritize chapter 20 and the other questions raised by the Auditor General concerning the Department of National Revenue.

**M. Whittaker:** Monsieur le président, je ne serais pas offusqué si la Chambre ne siégeait pas pendant ces réunions. Nous pourrions prévoir deux journées complètes de séances.

**Le président:** Parfait.

**M. Whittaker:** Je dois traverser tout le Canada et je préfère encore revenir pour abattre deux journées solides de travail plutôt qu'une. Je me demande si nous pourrions prévoir un certain nombre de réunions avec Revenu et Finances pendant cette période, qu'il s'agisse de deux jours ou même de trois.

**Le président:** Parfait. Si c'est possible, nous allons prévoir une réunion pour le matin du 19 janvier et peut-être une autre pour le 20 janvier. Tout dépend de notre emploi du temps et du déroulement des événements. Je ne sais pas ce qui va se passer. Je n'ai pas de boule de cristal et je ne puis donc vous prédire les événements. Disons que nous ferons preuve d'une grande souplesse. On pourrait prévoir deux jours. Je comprends ce que vous dites, monsieur Whittaker.



[Texte]

day to get back and it's three days and maybe four. We'll try to make two meetings. They'll be on January 19 and 20. All agreed?

**M. Saint-Julien:** On va être consultés la semaine prochaine sur cela.

**Le président:** Oui, je vais vous consulter là-dessus.

Donc, on fait une recommandation par voie de rapport aujourd'hui.

**Une voix:** Oui.

**Le président:** J'ai quelques motions à faire approuver par le Comité.

**M. Young:** Est-ce que c'est terminé pour le vérificateur général?

**Le président:** Oui, c'est terminé pour lui.

**M. Young:** Je sais que ce sont des gens occupés.

**Le président:** Avez-vous un commentaire à faire, monsieur Desautels?

**M. Desautels:** La seule chose que j'ajouterais, monsieur le président, c'est que mes suggestions sur les notes de vérification qu'on aurait pu regarder au début étaient faites dans l'optique de réunions du mois de décembre. Si vous faites d'autres choses au mois de décembre, cela change mes recommandations.

**Le président:** Évidemment.

**M. Desautels:** Il se peut que d'autres choses passent avant cela au mois de janvier. En plus de la TPS, il y a tout un autre chapitre, le chapitre 21, sur les activités de Revenu Canada.

**Le président:** Disons qu'on va consulter certains de vos gens, monsieur Desautels. Je ferai un memo pour les membres du Comité sur tous les sujets qui touchent Revenu Canada. Si c'est possible, on entendra peut-être ce témoin-là les 19 et 20 janvier prochain et on verra à couvrir l'éventail des commentaires et recommandations que vous faites.

**M. Desautels:** D'accord.

**M. Saint-Julien:** Je voudrais féliciter le vérificateur et son équipe. Monsieur le vérificateur, vous avez été très droit, et il est important de vous dire: Bravo!

**Le président:** Monsieur Desautels, monsieur Dubois et monsieur Meyers,

thank you very much.

The committee has a couple of business items to settle coming from our visit to London. We had, as you remember, a briefing lunch here on October 15. To pay for the lunch we'll have to have a motion of the committee. The committee authorizes payment of a briefing lunch served on October 15, 1992, in room 112-N to prepare for the trip to London. All agreed?

**M. Saint-Julien:** Combien est-ce que cela a coûté?

**Le président:** 363,31\$.

[Traduction]

Faire tout ce trajet depuis l'Ouest du pays jusqu'ici pour une journée de travail finit par être exigeant et il faut prévoir au moins une journée pour retourner; au bout du compte, c'est trois ou quatre jours qui auront passé. Nous essaierons donc de prévoir deux réunions. Ce serait pour les 19 et 20 janvier. Cela va pour tout le monde?

**Mr. Saint-Julien:** We'll be consulted on that next week?

**The Chairman:** Yes, I will consult with you on that.

So we're making a recommendation with today's report.

**An hon. member:** Yes.

**The Chairman:** I have a few motions to get approved by the committee.

**Mr. Young:** Is it over for the Auditor General?

**The Chairman:** Yes, it's over for him.

**Mr. Young:** I know these people are busy.

**The Chairman:** Do you have any comments to make, Mr. Desautels?

**Mr. Desautels:** The only thing I'd like to add, Mr. Chairman, is that my suggestions on the audit notes that we might have looked at at the beginning were made with a view to December meetings. If you do something else in December, my recommendations change.

**The Chairman:** Of course.

**Mr. Desautels:** Something else might be going on before that in January. Besides the GST, there's a whole other chapter, chapter 21, on the activities at Revenue Canada.

**The Chairman:** Let's say that we will consult a few of your people, Mr. Desautels. I'll draw up a memo for the members of the committee on everything concerning Revenue Canada. If it's possible, we might hear that witness on January 19 and 20, and we could try to cover all the comments and recommendations you've made.

**Mr. Desautels:** Fine.

**Mr. Saint-Julien:** I'd like to congratulate the Auditor and his team. Sir, you have been very straight and it's important to say: Bravo!

**The Chairman:** Mr. Desautels, Mr. Dubois and Mr. Meyers,

merci beaucoup.

Le comité a encore quelques questions à régler à propos de notre visite à Londres. Vous vous rappellerez qu'il y a eu une séance d'information ici le 15 octobre. Il nous faut une proposition pour payer le déjeuner. Le comité autorise le paiement du repas du midi servi le 15 octobre 1992 dans la salle 112-N lors de la séance de préparation de notre visite à Londres. Tout le monde est d'accord?

**Mr. Saint-Julien:** How much did it cost?

**The Chairman:** \$363.31.

[Text]

**M. Saint-Julien:** Pour trois personnes?

**Le président:** Non, il y avait plusieurs personnes. Il y avait une quinzaine de personnes.

**M. Saint-Julien:** Parfait.

**M. Larrivée:** Il y en aurait eu assez pour vous, monsieur Bellemare.

**M. Bellemare:** Je n'ai pas été invité.

**M. Saint-Julien:** Monsieur Bellemare, cela aurait coûté plus cher si on avait fait cela à l'extérieur.

La motion est adoptée

**Le président:** À l'occasion de notre visite en Angleterre, j'ai demandé au greffier d'apporter des petits cadeaux symboliques du Canada. On a été reçus par les Anglais avec beaucoup d'attention et on voulait être gentils, nous aussi. J'avais donc demandé au greffier d'apporter 150\$ en petits cadeaux. Ce n'était pas grand-chose, mais cela a été très fortement apprécié par nos amis anglais. Je voudrais que le Comité autorise le paiement de cadeaux souvenirs distribués à l'occasion du voyage à Londres. C'est 130,82\$.

• 1000

**Une voix:** C'était quoi, les cadeaux?

**Le président:** C'était des signets de livre. Il y avait deux petits huards, des épingles, des signets, des plumes et un petit ours en cristal; c'est ce qui a coûté le plus cher.

**M. Young:** Cela a rapport au Conseil du Trésor britannique.

**M. Saint-Julien:** Quand vous parlez des plumes, ce sont des crayons.

**Le président:** Des plumes; elles ont coûté 2\$ chacune, monsieur Saint-Julien.

La motion est adoptée

**M. Young:** Monsieur le président, puis-je faire une suggestion? De temps en temps, il serait important d'avoir des réunions à huis clos. Lorsque le vérificateur général est ici, cela peut être embarrassant pour lui parce qu'il devrait quand même être...

**Le président:** Je m'excuse. Je suis bien d'accord avec vous, monsieur Young. À l'avenir, lorsqu'on aura des questions aussi difficiles que celles de ce matin à régler, il faudra s'entendre un peu à l'avance sur ce qu'on va faire. Je n'ai pas eu le temps de vous réunir et même d'y penser; c'est arrivé un peu rapidement. Je voulais surtout éviter que le vérificateur général soit embarrassé par cette question-là. Je n'aime pas cela quand le vérificateur général dit que c'est blanc et que le gouvernement dit que c'est noir. Je trouve cela absolument inacceptable. C'est ce qui m'agaçait ce matin, pour être bien franc avec vous.

Je vous remercie. La séance est levée.

[Translation]

**Mr. Saint-Julien:** For three people?

**The Chairman:** No, there were a lot of people. There were around 15.

**Mr. Saint-Julien:** Fine.

**Mr. Larrivée:** There would even have been enough for you, Mr. Bellemare.

**Mr. Bellemare:** I wasn't invited.

**Mr. Saint-Julien:** Mr. Bellemare, it would have cost more if we had done this outside.

The motion carries

**The Chairman:** For our visit to England, I asked the Clerk to bring along a few little souvenir gifts from Canada. The English were very attentive hosts and we wanted to be nice also. So I asked the Clerk to bring along \$150 worth of small gifts. It wasn't much, but they were quite appreciated by our English friends. I'd like the committee to authorize payment of the souvenir gifts for our trip to London. It amounted \$130.82.

**An hon. member:** And what were the gifts?

**The Chairman:** Bookmarks. There were two little loons, pins, bookmarks, pens and a little crystal bear; that was the most expensive.

**Mr. Young:** That has to do with the British Treasury Board.

**Mr. Saint-Julien:** When you say pens, you mean pencils.

**The Chairman:** Pens; they cost 2\$ each, Mr. Saint-Julien.

The motion carries

**Mr. Young:** Mr. Chairman, could I make a suggestion? From time to time, it's important to have in camera meetings. When the Auditor General is here it could be embarrassing for him because he should still be...

**The Chairman:** I'm sorry. I agree with you, Mr. Young. In future, when we're dealing with questions that are as difficult to settle as this morning's, we should agree ahead of time on what should be done. I didn't have time to meet you or even think about it; it happened a bit fast. I mainly wanted to avoid having the Auditor General embarrassed by that question. I don't like it when the Auditor General says white and the government says black. I find that's totally unacceptable. To be quite frank, that was bothering me this morning.

Thank you. The meeting stands adjourned.





**MAIL  POSTE**

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

**Lettermail**

**Poste-lettre**

**K1A 0S9**

**Ottawa**

*If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Groupe Communication Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9*

---

**WITNESSES**

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Denis Desautels, f.c.a., Auditor General.

**TÉMOINS**

*Du Bureau du vérificateur général du Canada:*

Denis Desautels, f.c.a., vérificateur général.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 36

Thursday, December 3, 1992

Chairperson: Jean-Robert Gauthier

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 36

Le jeudi 3 décembre 1992

Président: Jean-Robert Gauthier

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

### RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), consideration of Chapter 14 of the 1991 Auditor General's Report (Department of Indian Affairs and Northern Development) and of Paragraphs 1.52 to 1.57 of the 1992 Auditor General's Report

### CONCERNANT:

En vertu de l'alinéa 108(3)e) du Règlement, étude du chapitre 14 du Rapport du vérificateur général pour 1991 (Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien) et des paragraphes 1.52 à 1.57 du Rapport du vérificateur général pour 1992

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature,  
1991-1992

## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairperson:* Jean-Robert Gauthier

### Members

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Alan Redway  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

Clairette Bourque

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Président:* Jean-Robert Gauthier

### Membres

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Alan Redway  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

*La greffière du Comité*

Clairette Bourque



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 3, 1992

(51)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:04 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chairman, Jean-Robert Gauthier, presiding.

*Members of the Committee present:* Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Alan Redway, Guy Saint-Julien, Jack Whittaker, Douglas Young.

*Other Members present:* Larry Schneider, Robert E. Skelly.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Richard Domingue and Michelle Salvail, Research Officers.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Denis Desautels, f.c.a., Auditor General. *From the Department of Indian Affairs and Northern Development:* Dan E. Goodleaf, Deputy Minister; Alan Williams, Assistant Deputy Minister, Finance and Professional Services.

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), the Committee considered Chapter 14 of the 1991 Auditor General's Report (Department of Indian Affairs and Northern Development) and Paragraphs 1.52 to 1.57 of the 1992 Auditor General's Report.

The Auditor General and Dan E. Goodleaf each made a statement and, with the other witness, answered questions.

It was agreed,—That Chapter 4 of the 1991 Cree-Naskapi Commission Biennial Report to Parliament, entitled *Housing and Infrastructure* and tabled by Mr. Saint-Julien, be printed as an appendix to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence*. (See Appendix "PUBL-9".)

It was agreed,—That the document entitled *Federal Programs Directed to Aboriginals*, tabled by Dan E. Goodleaf, be printed as an appendix to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence*. (See Appendix "PUBL-10".)

At 11:00 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Clairette Bourque

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 3 DÉCEMBRE 1992

(51)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à 9 h 04, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Jean-Robert Gauthier (*président*).

*Membres du Comité présents:* Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Alan Redway, Guy Saint-Julien, Jack Whittaker, Douglas Young.

*Autres députés présents:* Larry Schneider et Robert E. Skelly.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Richard Domingue et Michelle Salvail, attachés de recherche.

*Témoins: Du Bureau du Vérificateur général du Canada:* Denis Desautels, vérificateur général. *Du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien:* Dan E. Goodleaf, sous-ministre; Alan Williams, sous-ministre adjoint, Finances et services professionnels.

Conformément à l'alinéa 108(3)e) du Règlement, le Comité étudie le chapitre 14 du Rapport du vérificateur général pour 1991 (Le ministère de Affaires indiennes et du Nord canadien), et les paragraphes 1.52 à 1.57 du Rapport de 1992.

Le vérificateur général et Dan Goodleaf font chacun un exposé puis, avec l'autre témoin, répondent aux questions.

Il est convenu,—Que le chapitre 4 du Rapport biennal au Parlement de la Commission crie-naskapie, intitulé *Logement et infrastructure* et déposé par M. Saint-Julien, figure en annexe aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui (voir Appendice «PUBL-9»).

Il est convenu,—Que le document intitulé *Programmes fédéraux destinés aux autochtones*, déposé par Dan Goodleaf, figure en annexe aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui (voir Appendice «PUBL-10»).

À 11 heures, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*La greffière du Comité*

Clairette Bourque

[Text]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, December 3, 1992

• 0904

**Le président:** À l'ordre, s'il vous plaît.

Bienvenue et bonne journée à tous. Conformément à l'alinéa 108(3)e) du Règlement, nous étudierons aujourd'hui le chapitre 14 du Rapport du vérificateur général du Canada pour 1991 sur le sujet du ministère Affaires indiennes et du Nord canadien, ainsi que les paragraphes 1.52 à 1.57 du Rapport du vérificateur général pour 1992.

Nous avons comme témoins ce matin notre vérificateur général du Canada, M. Denis Desautels; M. Elwyn Dickson, vérificateur général adjoint, Direction générale des opérations de vérification; et M. Larry Ting, directeur principal, Direction générale des opérations de vérification. Du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, nous recevons M. Dan E. Goodleaf, sous-ministre,

and Mr. Alan Williams, Assistant Deputy Minister, Finance and Professional Services. Good morning, Mr. Williams, Mr. Goodleaf.

• 0905

Our procedure is simple. Mr. Desautels will make a statement on his report and on the subject-matter this morning and then I shall give you the floor, Mr. Goodleaf. You already gave us copies of your presentation, and I appreciate that very much.

Monsieur Desautels.

**M. Denis Desautels, f.c.a. (vérificateur général du Canada):** Merci, monsieur le président. Tout d'abord, je veux vous remercier de nous avoir invités à témoigner devant votre Comité pour discuter du chapitre 14 de notre Rapport annuel de 1991. Comme vous l'avez souligné, je suis accompagné de deux de mes collègues, des personnes qui, depuis plusieurs années, s'occupent de la vérification du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Dans notre rapport sur le ministère, nous avons observé que le gouvernement fédéral avait prévu dans son budget de 1991-1992 plus de 4,4 milliards de dollars pour répondre aux besoins essentiels des Indiens inscrits en vertu de la Loi sur les Indiens. Sur ce montant, le ministère a versé environ deux milliards de dollars aux bandes indiennes et aux conseils tribaux pour qu'ils les administrent eux-mêmes. Toutefois, en vertu de la loi actuelle, le ministre demeure, en fin de compte, responsable devant le Parlement de la façon dont ces fonds sont dépensés et des résultats obtenus. Nous avons relevé l'absence d'un cadre de responsabilité approprié pour la gestion de ces deux milliards de dollars. Dans certains cas, le ministère ne connaît pas la qualité de l'intendance assurée par les bandes sur ces fonds. Par exemple, on ne connaît pas toujours la qualité et la quantité des services financés par les contribuables canadiens que les bandes fournissent à leurs membres.

[Translation]

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 3 décembre 1992

**The Chairman:** Order, please.

Welcome and good day to all. Pursuant to Standing Order 108(3)(e), we are considering today Chapter 14 of the 1991 Auditor General's report (Department of Indian Affairs and Northern Development) and of paragraphs 1.52 to 1.57 of the 1992 Auditor General's Report.

Our witnesses this morning are the Auditor General, Mr. Denis Desautels; Mr. Elwyn Dickson, Assistant Auditor General, Audit Operations Branch; and Mr. Larry Ting, Principal, Audit Operations Branch. And from the Department of Indian Affairs and Northern Development, we welcome Mr. Dan E. Goodleaf, Deputy Minister,

et M. Alan Williams, sous-ministre adjoint, Finances et services professionnels. Bonjour, monsieur Williams, monsieur Goodleaf.

Notre façon de procéder est simple. M. Desautels fera une déclaration au sujet de son rapport et du sujet que nous allons aborder ce matin et ensuite je vous donnerai la parole, Monsieur Goodleaf. Je vous remercie de nous avoir déjà soumis des exemplaires de votre mémoire.

Mr. Desautels.

**Mr. Denis Desautels, FCA (Auditor General of Canada):** Thank you, Mr. Chairman. I would first of all like to thank you for inviting us to appear before your Committee to discuss Chapter 14 in our 1991 Annual Report. As you pointed out, I am accompanied by two of my colleagues who have been auditing the Department of Indian Affairs and Northern Development for several years now.

In our report on DIAND, we observed that the federal government had budgeted over \$4.4 billion in 1992, to provide for the basic needs of Indian people who are registered under the Indian Act. Included in this amount was approximately \$2 billion that was provided by DIAND to Indian bands and tribal councils to administer themselves. However, under current legislation, DIAND retains ultimate accountability to Parliament for the way these funds are spent and the results they produce. We noted that there was a lack of inappropriate accountability framework for managing this \$2 billion. In some cases, DIAND does not know how well the Bands are exercising their stewardship over these funds. For example, the quality and quantity of services funded by Canadian taxpayers and delivered by the Bands to their members are not always known.



## [Texte]

Nous avons également constaté que des améliorations étaient nécessaires en ce qui a trait au logement des Indiens qui vivent sur les réserves, à l'information concernant la mise en application des modifications de 1985 à la Loi sur les Indiens, la Loi C-31, concernant le rétablissement du statut d'Indien, au règlement des revendications particulières et à l'assurance de la production de pétrole et de gaz indiens.

Pour ce qui est du logement des Indiens et de la mise en application de la Loi C-31, le Comité permanent des Affaires autochtones a tenu 19 audiences, du 9 février au 10 juin 1992. Nous croyons savoir qu'un rapport sera publié d'ici peu par le Comité, qui traitera des questions soulevées dans notre rapport annuel.

Dans le domaine des revendications particulières et de l'assurance de la production de pétrole et de gaz, le ministère a pris certaines mesures pour donner suite à nos recommandations. Nous suivons de près l'état d'avancement de ces mesures, mais il est encore trop tôt pour proposer quelque conclusion que ce soit sur leur caractère approprié.

Mr. Chairman, I remain concerned about the continuing lack of accountability for taxpayers' money administered by Indian bands and tribal councils. We believe a proper accountability framework within the Indian community is required, a framework whereby Indian band and tribal council leaders would report to their own constituents on the results of services provided, including qualitative and quantitative information.

Further, we believe that if band and tribal councils provided such information to the department, the department would then be able to better discharge its responsibilities to the benefit of the Indian community and to Parliament. This is particularly important because of increasing devolution of government programs to the Indian community. This is not a new issue.

Accountability within the Indian community and to Parliament is a long-standing dilemma. Our office and your committee expressed similar concerns over the years.

In reports to the House in 1981, 1985 and 1987, this committee recommended that the department improve its accountability for contributions to Indian bands. In our 1991 report we noted cases that illustrate an effective partnership between the department and the bands. The leadership in certain bands felt they were answerable to their own constituents and to the funding agencies. In these cases ongoing devolution benefited the bands and the government.

In chapter 1 of my 1992 annual report, I stressed this need to resolve the long-standing dilemma of reconciling the department's accountability to Parliament with the arrangements under the devolution process. During the year I received letters and phone calls from band members complaining of mismanagement of program funds by band chiefs and council members. I am particularly concerned—and this is also related to the accountability issue—that there is

## [Traduction]

We also observed on needed improvements relating to on-reserve Indian housing, information regarding the implementation of the 1985 amendments to the Indian Act (Bill C-31) concerning restoration of Indian status, processing of specific claims, and Indian oil and gas production assurance.

In the area of Indian housing and the implementation of C-31, the Standing Committee on Aboriginal Affairs conducted 19 hearings from February 9, 1992 to June 10, 1992. We understand the Committee will issue a report shortly, dealing with the issues raised in our annual report.

In the areas of specific claims, and oil and gas production assurance, the Department has taken certain steps to address my recommendation. Although we are monitoring progress in this area, it is too early to offer any conclusions on the adequacy of such action.

Monsieur le président, je m'inquiète toujours de l'absence de reddition de comptes en rapport avec l'utilisation des deniers publics administrés par les bandes indiennes et par les conseils tribaux. Nous croyons qu'un cadre de responsabilisation approprié s'impose au sein de la communauté indienne—un cadre en fonction duquel les chefs de bandes indiennes et de conseils tribaux soumettraient à leurs propres commettants un rapport comprenant de l'information qualitative et quantitative sur les résultats des services fournis.

De plus, nous croyons que si les conseils tribaux fournissaient ce genre d'informations au ministère, celui-ci serait mieux en mesure de s'acquitter de ses responsabilités au profit de la communauté indienne et du Parlement. Cela a une importance particulière en raison de la dévolution croissante de programmes du gouvernement aux collectivités indiennes. Il ne s'agit pas là d'une question nouvelle.

L'obligation de rendre compte, au sein de la collectivité indienne, et envers le Parlement, est un dilemme qui ne date pas d'hier. Depuis des années, notre Bureau et votre comité ont fait part de préoccupations semblables.

Dans des rapports à la Chambre en 1981, en 1985 et en 1987, votre comité recommandait que le ministère améliore sa reddition de comptes en ce qui concerne les contributions aux bandes indiennes. Dans notre rapport de 1991, nous avons relevé des cas qui illustrent un partenariat efficace entre le ministère et les bandes. Les dirigeants de certaines bandes ont eu l'impression qu'ils avaient des comptes à rendre à leurs commettants aussi bien qu'à l'organisme qui assure le financement. Dans ces cas, la dévolution continue à apporter des avantages aux bandes et au gouvernement.

Dans le chapitre 1 de mon rapport annuel de 1992, j'ai souligné cette nécessité de résoudre le dilemme de longue date, à savoir l'obligation qu'a le ministère de rendre des comptes au Parlement et les accords de financement en vertu du processus de dévolution. Au cours de l'année, j'ai reçu des lettres et des téléphones de membres de bandes qui se plaignaient de la mauvaise gestion des fonds effectuée dans le cadre du programme par les chefs de bandes et les membres

[Text]

no formal redress system at the band level for band members. There is no way for them to appeal when they believe they are being treated unfairly or are not receiving what they are entitled to receive.

• 0910

With a constructive attitude by all parties, I believe these issues can be resolved with positive results, both to the native people and to the accountability process.

Monsieur le président, le ministère vous a fait part de ses intentions concernant cette question dans le rapport sur l'état d'avancement qu'il a soumis récemment en réponse à la requête du Comité du 23 juin dernier. Il est prématuré pour nous de commenter ces intentions. Le Comité voudra peut-être étudier maintenant avec le ministère la façon dont ses initiatives solutionneront le dilemme de la réconciliation de l'obligation qu'a le ministère de rendre compte au Parlement avec les accords de financement à l'endroit des Premières nations.

Il nous fera plaisir, à mes collègues et à moi-même, de répondre à vos questions. Merci beaucoup.

**Le président:** Monsieur Desautels, merci de cet exposé. Nous entendons maintenant M. Dan Goodleaf,

Deputy Minister, Department of Indian Affairs and Northern Development. Mr. Goodleaf, the floor is yours.

**M. Dan E. Goodleaf (sous-ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien):** Merci, monsieur le président.

Monsieur le président, membres du Comité, je tiens à vous remercier de l'occasion que vous me donnez d'aborder un certain nombre de questions liées au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien que le vérificateur général a soulevées dans son Rapport annuel de 1991.

Mr. Chairman, I'm very honoured to be before the committee after nine weeks in the position of deputy minister. I understand that the last time the department appeared before this committee was in 1986.

**The Chairman:** It was a long time ago. Many moons ago, as you would say.

**Mr. Goodleaf:** In my language, Mohawk, there are other ways we would express it, but it's very close.

**The Chairman:** Go right ahead. We have translation.

**M. Goodleaf:** Aujourd'hui, je vais m'attarder à deux sujets qui ont davantage retenu l'attention du vérificateur général: la capacité du ministère de rendre compte des dépenses de fonds public par les bandes indiennes et la nécessité d'améliorer le logement dans les réserves indiennes.

As the committee is aware, Mr. Chairman, the accountability issue has received significant exposure through the media. Unfortunately, this has led to the misconception in some circles that Indian bands are not required to account for the funds provided to them by the federal government.

[Translation]

des conseils. Je m'inquiète tout particulièrement—et cette question est également liée à celle de la responsabilisation—du fait qu'il n'existe aucun mécanisme de recours officiel, au niveau de la bande, pour les membres de bande. Il n'y a aucun moyen pour eux de faire appel s'ils croient qu'ils ont été traités injustement ou s'ils ne reçoivent pas ce à quoi ils ont droit.

Si toutes les parties adoptent une attitude positive, je crois que ces problèmes pourront être réglés de manière à donner satisfaction aux peuples autochtones et à améliorer le processus de reddition de comptes.

Mr. Chairman, DIAND has indicated its intentions regarding this issue in its recent progress report responding to your Committee's request of June 23. It is premature for me to comment on these intentions. Perhaps the Committee may wish to explore with DIAND how its initiative will resolve this dilemma of reconciling the Department's accountability to Parliament with the funding arrangements for First Nations.

My colleagues and I would be pleased to answer your questions. Thank you.

**The Chairman:** Mr. Desautels, thank you for your presentation. We will now hear Mr. Dan Goodleaf,

sous-ministre, ministère des Affaires indiennes et du Nord. Monsieur Goodleaf, la parole est à vous.

**Mr. Dan E. Goodleaf (Deputy Minister, Department of Indian Affairs and Northern Development):** Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Chairman, members of the Committee, I would like to thank you for this opportunity to address a number of issues related to the Department of Indian Affairs and Northern Development that were raised by the Auditor General in his 1991 annual report.

Monsieur le président, c'est pour moi un grand honneur que de comparaître devant ce comité neuf semaines seulement après ma nomination au poste de sous-ministre. Il semble qu'aucun représentant de mon ministère n'a comparu devant ce comité depuis 1986.

**Le président:** Ça fait longtemps. Il y a bien des lunes de cela, comme vous diriez.

**M. Goodleaf:** Dans ma langue, le mohawk, nous l'exprimons autrement, mais vous n'êtes pas loin.

**Le président:** Allez-y. Il y a de l'interprétation.

**Mr. Goodleaf:** I will focus my remarks today on two areas about which the Auditor General expressed particular concerns: DIAND's ability to account for the expenditure of public funds by Indian bands, and the need to improve housing on Indian reserves.

Le comité n'ignore pas que l'obligation de rendre compte a fait couler beaucoup d'encre dans les médias. Cette couverture médiatique a malheureusement donné lieu dans certains milieux à des malentendus selon lesquels les bandes indiennes ne sont pas tenues de rendre compte des fonds accordés par le gouvernement fédéral.



## [Texte]

I want to assure this committee that this simply is not the case. In fact, the department's accountability framework is very complex and is a reflection of the diversity of our clients and the sensitivity required in dealing with emerging and maturing aboriginal governments.

In his 1991 annual report, the Auditor General expressed concern about DIAND's ability to account for its expenditures to Parliament. That concern is based on the fact that over the course of the fiscal year, DIAND will be transferring more than \$2 billion to Indian bands and tribal councils to administer programs and services at the local level.

Mr. Chairman, this transfer of responsibility of Indian programs and services is a fundamental policy objective of the federal government, and it has been so for close to two decades. Since the mid-1970s, through a process of devolution, Indian governments have been assuming increasing authority and accountability for managing public funds and for delivering services in their communities.

This is helpful. It helps break a legacy of dependency and allows for culturally sensitive, flexible and responsive service delivery as aboriginal communities move toward self-government. Devolution has been accelerated in recent years. Direct delivery of programs and services by DIAND is the exception rather than the rule. In 1986-1987 Indian bands were responsible for delivering about 64% of the components of DIAND's Indian and Inuit Affairs Program. By 1991-92, that had risen to 77%. Correspondingly the person-year complement for the Indian and Inuit Affairs Program dropped approximately 35% for the same period, from 4,106 in 1986-87 to 2,682 in 1991-92.

• 0915

From a results-oriented point of view, the overall improvement of Indian conditions over the past two decades provides clear evidence that the devolution policy is working. I think it's important to note that over the past decade DIAND has become very much a results-oriented organization. We have become more focused than ever before on ensuring that federal expenditures on behalf of Indian people result in tangible benefits in over 600 First Nations communities.

Le ministère a mis au point une gamme de mécanismes de financement qui donnent progressivement accès aux Premières nations à des niveaux accrus de pouvoirs et qui sont adaptés à la capacité de gestion de chacune en particulier. Ces mécanismes prennent effet selon des ententes sur les paiements de transfert signées avec chaque bande ou chaque conseil tribal.

Ces ententes font état, entre autres, des rapports comptables qui varient suivant les mécanismes de financement utilisés.

## [Traduction]

Je désire informer le comité que ce n'est pas le cas. En fait, la structure de responsabilités du ministère est très complexe. Elle reflète la diversité de nos clients et le caractère délicat des mesures à prendre avec les administrations autochtones nouvelles et qui sont en évolution.

Dans son rapport en date de 1991, le vérificateur général a exprimé ses préoccupations au sujet de la capacité du ministère de rendre compte de ses dépenses auprès du Parlement. Cette préoccupation repose sur le fait que le ministère devra transférer, au cours du présent exercice financier, plus de 2 milliards de dollars aux bandes indiennes et aux conseils tribaux afin que les programmes et les services soient administrés à l'échelon local.

Monsieur le président, ce transfert des responsabilités relatives aux programmes et aux services destinés aux Indiens représente un objectif fondamental de la politique du gouvernement fédéral depuis près de deux décennies. Depuis le milieu des années soixante-dix, par le biais du processus de transfert des responsabilités, les administrations indiennes assument des pouvoirs et des responsabilités accrus au chapitre de la gestion des fonds publics et de la prestation des services dans les collectivités.

Cette orientation est utile. Elle contribue à mettre un terme à la dépendance et favorise la prestation de services souples adaptés à la culture autochtone pendant que les collectivités s'acheminent vers l'autonomie gouvernementale. Le transfert des responsabilités a pris de l'ampleur au cours des dernières années. L'exécution directe des programmes et des services par le ministère constitue l'exception plutôt que la règle. En 1986-1987, les bandes indiennes étaient responsables de la réalisation d'environ 64 p. 100 des éléments du Programme des affaires indiennes et inuit du ministère. En 1991-1992, ce taux a atteint 77 p. 100. En conséquence, le nombre d'années-personnes au Programme des affaires indiennes et inuit a été réduit de 35 p. 100 durant la même période, passant de 4 106 en 1986-1987 à 2 682 en 1991-1992.

Sur le plan des résultats, l'amélioration globale de la situation des Indiens au cours des deux dernières décennies témoigne clairement du bon fonctionnement de la politique de transfert. Je crois utile de souligner que, durant la dernière décennie, le ministère s'est transformé en organisation axée beaucoup plus sur les résultats. Nous sommes plus que jamais employés à veiller à ce que les dépenses fédérales engagées au nom des Indiens se traduisent par des avantages concrets dans les collectivités des quelque 600 Premières nations.

DIAND has developed a spectrum of funding mechanisms that provide progressively increasing levels of authority to First Nations and are tailored to the management capacity of each particular First Nation. These mechanisms are activated through transfer payment agreements which are signed with individual bands or with tribal councils.

Among other things, these agreements set out accountability relationships that vary according to the funding mechanisms being used.

[Text]

Les bandes doivent en faire la demande et démontrer leur capacité en matière de gestion locale et de systèmes comptables avant la mise en place d'une entente.

Le ministère prend plusieurs facteurs en considération avant de déterminer les mécanismes à utiliser pour transférer des fonds à chaque bande et, partant, l'ampleur des pouvoirs à transférer à chaque bande. Il s'agit notamment de la nature du programme à financer, de la capacité de gestion d'une bande donnée et de la détermination de la bande à gérer ses propres affaires.

Bands must account for funds provided to them by filing performance reports and audited financial statements with DIAND. The financial statements must be prepared by recognized auditing firms in accordance with generally accepted accounting principles, just as they would be for any government or commercial organization in Canada. For the 1990-91 fiscal year approximately 76% of the reported bands had unqualified band auditors' opinion in their financial statements.

The committee should be aware that DIAND is continuously evaluating its funding mechanism in consultation with the Assembly of First Nations and other stakeholders. One evaluation, completed in July 1989, indicated that even though there was some concern about ministerial accountability with respect to the reporting requirements, alternative funding arrangements are fostering band management capacity and improving service delivery in Indian communities.

In another evaluation recently carried out on the flexible transfer payments, it was found that the flexible transfer payments process is an effective and efficient means of transferring moneys to Indian organizations. However, there is a need to carry out further work to meet the challenges presented by the need to develop appropriate performance standards to be included in agreements.

In addition, the departmental audit branch is currently conducting a comprehensive, independent audit of the degree of compliance with the terms and conditions in the various funding mechanisms across all regions.

My predecessor has already indicated to the Auditor General that DIAND accepts and is prepared to manage the business risks inherent in the funding arrangements process. We know from time to time some bands will encounter problems in delivering programs or in submitting accountability reports to the department within the timeframe required for reporting to Parliament.

While this is clearly a weakness in the accountability framework, we do not believe it is significant enough to distort the department's representations to Parliament. We are committed to continuing to work with bands to address problems as they arise.

DIAND is also endeavouring to alleviate the Auditor General's concerns about accountability. For example, since the Auditor General's report was published, we have developed program and financial reporting guides that are much more explicit as to accountability relationships and reporting requirements. These guides have been developed in consultation with the Assembly of First Nations.

[Translation]

Bands must apply for these arrangements, and they must demonstrate adequate local management and accountability systems before an agreement is put in place.

DIAND takes a number of factors into consideration in determining which of these mechanisms will be used to transfer funds to individual bands—and by extension, what level of authority will be transferred to the band. These include the nature of the program being funded, the management capacity of a given band and the band's desire to manage its own affairs.

Les bandes doivent rendre compte des fonds accordés en présentant au ministère des rapports sur le rendement et des états financiers vérifiés. Les états financiers doivent être préparés par des firmes de vérification reconnues conformément aux principes comptables généralement acceptés, comme toute autre organisation gouvernementale ou commerciale au Canada. Pour l'année financière 1990-1991, environ 76 p. 100 des rapports financiers des bandes ne présentaient aucune réserve dans la vérification.

Le comité devrait savoir que le ministère évalue constamment ses mécanismes de financement en consultation avec l'Assemblée des premières nations et les autres personnes intéressées. Selon l'évaluation achevée en 1989, les modes optionnels de financement encouragent les bandes à gérer leurs affaires et améliorent la prestation des services dans les collectivités indiennes. Certaines préoccupations subsistent cependant au sujet de l'obligation comptable du ministère concernant l'obligation de rendre compte.

Dans une autre évaluation menée récemment sur les paiements de transfert flexibles, il a été découvert que ce processus était un moyen efficace de transférer des fonds aux organisations indiennes. Toutefois, il faut poursuivre le travail si l'on veut relever les défis soulevés par les questions concernant l'élaboration de normes de rendement appropriées et insérer ces normes dans les diverses ententes.

En outre, la Direction générale de la vérification interne mène en ce moment une vérification indépendante globale sur le taux de conformité aux conditions des différents mécanismes de financement dans les diverses régions.

Mon prédécesseur a déjà indiqué au vérificateur général que le ministère acceptait et était prêt à gérer les risques inhérents au processus de financement. Nous savons que, à l'occasion, certaines bandes seront aux prises avec des difficultés dans le cadre de la prestation des programmes ou de la présentation des rapports comptables au ministère dans les délais prévus par le Parlement.

Même s'il s'agit d'un point faible de la structure de responsabilités, nous estimons que ce n'est pas suffisamment important pour fausser les présentations du ministère au Parlement et nous nous engageons à continuer à travailler avec les bandes afin de régler les problèmes dès leur apparition.

Le ministère essaie aussi d'atténuer les préoccupations du vérificateur général au sujet de l'obligation de rendre compte. Par exemple, depuis la publication du rapport, nous avons élaboré des guides sur l'établissement de rapports financiers et de rapports sur les programmes beaucoup plus explicites au chapitre des relations comptables et des besoins en matière de rapports. Ces guides ont été élaborés en consultation avec l'Assemblée des premières nations.



[Texte]

As well, this fall we will be installing an automated system in all our regional offices to keep departmental staff and band managers up to date on the status of obligations under the transfer payment agreements. The new system will be linked to the departmental financial system so that funds can be withheld if a band does not comply with a program or reporting requirement.

We're also examining the use of macro indicators on Indian conditions, such as life sustenance indicators, for purposes of ministerial accountability.

• 0920

Le Ministère est d'avis que la meilleure façon de rentabiliser les fonds consiste à expliquer clairement aux conseils de bande qu'ils doivent rendre principalement des comptes à leurs membres, lesquels s'attendent à ce que leurs dirigeants fassent preuve de saine gestion des fonds destinés au bien-être de leur collectivité.

Pour favoriser le respect de l'obligation de rendre compte, il est essentiel que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien n'intervienne pas inutilement dans les affaires locales. Les administrations des Premières nations doivent être libres de prendre des décisions, et leurs membres doivent les tenir responsables de ces décisions.

Mr. Chairman, I apologize to members of the committee if my reading of French has errors.

Je sais que mon français n'est pas le meilleur. Je l'ai appris dans les rues de Saint-Henri, quand j'étais à Montréal. Je demande donc aux députés de m'excuser.

**M. Larrivée (Joliette):** On vous comprend bien.

**M. Goodleaf:** Merci beaucoup.

Elles doivent pouvoir établir leurs propres relations d'affaires avec les fournisseurs, les institutions financières et autres organismes. De plus, nous estimons que les débats au sujet des dépenses doivent s'inscrire à l'échelle communautaire—bande ou conseil tribal—si possible.

Cela dit, je tiens à assurer au Comité que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien n'hésitera pas à prendre les mesures appropriées selon les circonstances. En fait, de telles mesures sont décrites dans les accords de financement signés par le gouvernement et les Premières nations.

The second issue I want to focus on today, Mr. Chairman, is the Auditor General's concerns about housing on Indian reserves.

Let me begin by saying that significant progress has been made in improving both the quantity and quality of Indian housing over the past decade. Despite this progress, it is clear that the quality of much of on-reserve housing remains inadequate. A relatively high percentage of Indian houses, some 44%, require some form of rehabilitation. About 10% need replacement.

[Traduction]

En outre, cet automne, nous installerons un système informatisé dans les bureaux régionaux en vue de mettre le personnel du ministère et les dirigeants des bandes au courant des obligations découlant des ententes sur les paiements de transfert. Ce nouveau système sera relié au système financier du ministère de façon à ce que les fonds soient retenus si une bande ne satisfait pas aux conditions d'un programme ou aux exigences en matière de rapports.

Nous étudions aussi l'emploi de macro-indicateurs sur la situation des bandes indiennes, comme les indicateurs sur les moyens de subsistance, dans le cadre de l'obligation de rendre compte du ministère.

We believe that the best value for money will be achieved when it is clear that the primary accountability of Indian councils is towards their own constituents. They are looking to their leadership for the effective management of funds provided for the benefit of their community.

To foster this accountability, it is essential that DIAND not intervene unnecessarily in local affairs. First Nations governments must be allowed to make decisions, and they must be accountable for those decisions by their constituents.

Monsieur le président, les membres du comité m'excuseront si j'ai quelques difficultés à lire le français.

I know that my French is not the best. I learned it in the street of Saint-Henri when I was living in Montreal. I apologize to the members.

**Mr. Larrivée (Joliette):** We understand.

**M. Goodleaf:** Thank you very much.

They must be encouraged to develop their own business relationships with suppliers, financial institutions and others. Questions or disputes about the expenditures of funds should be dealt with at the community level—by the tribal council—when ever possible.

Having said that, however, I want to assure the Committee that DIAND would not hesitate to take the appropriate measures should circumstances require it. In fact, such processes are specified in the funding arrangements that are signed between the government and the First Nations.

Le deuxième sujet que j'aimerais maintenant aborder, monsieur le président, porte sur les préoccupations du vérificateur général concernant le logement dans les réserves indiennes.

Laissez-moi tout d'abord souligner que des progrès importants ont été réalisés au chapitre de l'amélioration de la disponibilité et de la qualité des logements des Indiens au cours de la dernière décennie. Malgré ces progrès, il est clair que la qualité de nombreux logements dans les réserves demeure insatisfaisante. Un pourcentage relativement élevé de maisons d'Indiens, à peu près 44 p. 100, doivent être remises en état. Environ 10 p. 100 doivent être remplacées.

## [Text]

There are also serious concerns over the quantity of housing. Overcrowding remains a problem and the demand for housing continues to rise as more Indian families are formed and the status of individuals is reinstated under Bill C-31.

DIAND acknowledges these problems, and we share the Auditor General's concern about the overall state of housing on Inuit reserves.

The federal policy is to provide support to First Nations at a level comparable to that available to other Canadians with similar housing and financial needs to enable them to ensure their people can gain access to adequate, suitable and affordable housing.

Unfortunately, the current policy is not meeting demand and requires a fundamental overhaul. The issues involved in on-reserve housing are extremely complex. Among other things, legal restrictions in the Indian Act mean that reserve land cannot be mortgaged and therefore private sector financing is difficult to obtain.

Many individuals and families on reserves do not view the housing they occupy as being their own. They are understandably reluctant to assume responsibility for the construction, maintenance or improvement for their housing.

In addition, the legal authority of individuals or families to own or have exclusive control over their own housing is unclear. The rights and responsibilities of occupants and of band authorities related to housing and land use, including occupancy and eviction, are also unclear.

The limited employment opportunities in many Indian communities also make it difficult for individuals to pay for their own housing.

In 1990 we produced a federal discussion paper entitled *Laying the Foundations of a New On-Reserve Housing Program*. That was subsequently used during consultations involving more than 250 First Nations' groups.

A key element of those consultations was a national Indian housing conference held in March of this year. This conference sponsored by the Assembly of First Nations with funding from DIAND brought together aboriginal leaders to discuss issues related to on-reserve housing.

Delegates to the conference endorsed an action plan that calls for an AFN task force to develop a proposal on Indian housing based on direction provided by the conference workshops.

This task force accepted a challenge from the Minister of Indian Affairs and Northern Development to develop a consensus among chiefs on a new policy that would be acceptable to the government.

As a result, the national chief forwarded a proposal to the minister on November 20, 1992, following ratification by the Confederation of Chiefs the day before. This is currently under review by the department.

## [Translation]

Il faudrait aussi se pencher sur la qualité des logements. Le surpeuplement demeure un problème et la demande de logements continue à s'accroître au fur et à mesure que de nouvelles familles indiennes s'établissent et que des particuliers réintègrent les bandes aux termes du projet de loi C-31.

Le ministère reconnaît ces problèmes et nous partageons les inquiétudes du vérificateur général au sujet de la situation globale des logements dans les réserves indiennes.

La politique fédérale consiste à aider les Premières nations, selon un niveau comparable à celui offert aux autres Canadiens aux prises avec des problèmes semblables sur le plan du logement et des besoins financiers, afin de leur permettre de veiller à ce que leurs collectivités aient accès à des logements adéquats à un coût abordable.

Malheureusement, la politique actuelle ne convient pas à la demande et aurait besoin d'une révision fondamentale. Les questions relevant du domaine des logements dans les réserves sont extrêmement complexes. Entre autres, les restrictions légales contenues dans la Loi sur les Indiens indiquent que les terres de réserves ne peuvent pas être hypothéquées; il est donc difficile d'obtenir des fonds du secteur privé.

Bien des particuliers et des familles habitant dans les réserves ne considèrent pas le logement qu'ils occupent comme leur propriété. Ils hésitent, à juste titre, à assumer des responsabilités en ce qui a trait à la construction, l'entretien ou la restauration de leur logement.

En outre, l'autorisation légale qui permet aux particuliers et aux familles de posséder leur propre logement ou d'exercer un contrôle exclusif sur celui-ci n'est pas très claire. Il en est ainsi des droits et des responsabilités des occupants et des dirigeants des bandes au chapitre du logement et de l'utilisation des terres, y compris l'occupation et l'éviction.

De plus, les possibilités d'emploi étant limitées dans bon nombre de collectivités indiennes, les particuliers éprouvent des difficultés à s'acquitter du coût de leur propre logement.

En 1990, nous avons publié le document de travail intitulé *Assises d'un nouveau programme de logement dans les réserves*. Par la suite, ce document a servi de base aux consultations menées auprès de plus de 250 groupes membres des Premières nations.

L'élément clé de ces consultations a été la Conférence nationale sur le logement des Indiens tenue en mars dernier. Parrainée par l'Assemblée des premières nations et financée par le ministère, cette conférence a permis de réunir les dirigeants autochtones afin de discuter des questions liées au logement dans les réserves.

Les délégués à cette conférence ont ratifié un plan d'action faisant appel à un groupe de travail formé de représentants de l'APN en vue d'élaborer une proposition sur le logement des Indiens, en fonction des directives présentées lors des ateliers organisés dans le cadre de la conférence.

Ce groupe de travail a depuis accepté la mission que lui a confiée le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien d'en arriver à un consensus chez les chefs en ce qui a trait à une nouvelle politique acceptable par le gouvernement.

En réponse, le chef national a fait parvenir au ministre, le 20 novembre 1992, une proposition qui a été ratifiée par la Confédération des chefs le jour précédent. Cette proposition fait présentement l'objet d'une étude au ministère.



[Texte]

[Traduction]

• 0925

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a consacré temps et énergie à l'élaboration d'une nouvelle politique de logement dans les réserves, mais nous estimons que les solutions doivent finalement provenir des dirigeants indiens et des collectivités indiennes.

Nous sommes convaincus que c'est la meilleure façon d'aborder les problèmes soulevés par le vérificateur général, avec comme corollaire la révision fondamentale, axée sur les Indiens, de l'approche actuelle. Cependant, mon Ministère est prêt à prendre toute mesure administrative nécessaire afin d'accélérer l'accès à des logements convenables à un coût abordable dans les réserves.

**Mr. Young (Acadie—Bathurst):** In his statement, Mr. Goodleaf says that 76% of the bands had unqualified band auditors' opinion. Does that mean they were totally satisfactory, that at least 76% of the 600 bands are fulfilling all the requirements of reporting according to departmental standards?

**Mr. Goodleaf:** With respect to an unqualified audit, an auditor will attest the band operation has kept records, financial statements in accordance with acceptable accounting practices. The auditor going in will also be able to determine for us the true nature of the deficit situation of a band. They will be able to verify for us where the records are kept in place and, to the degree possible, to what extent the band has complied with requirements of various funding agencies, including the Department of Indian Affairs. The figure we have of 76% in terms of an unqualified audit does suggest a particular community has been able to carry out its financial affairs and the performance of financial records in accordance with acceptable contracts.

**Mr. Young:** Do they do value-for-money audits?

**Mr. Goodleaf:** That is a new area. Unfortunately, in the past, audits have been purely a matter of measuring the balance sheet. With respect to communities, auditors do not look for value for money. This is an area I know we and the Auditor General are very conscious of.

When a community receives a certain amount of money from the department, we're always interested in the number of houses that have been built, the number of kids that have been educated, as well as whether or not the quality in both of those areas meets our standards, or standards acceptable to Canadians in general. Unfortunately auditors do not measure that degree, but it's an area we would like to foster with them. Hopefully in due course the changes in our auditing system will provide for that.

**Mr. Young:** You referred to a system that was to have been put in operation this fall. Is it in operation?

**Mr. Alan Williams (Assistant Deputy Minister, Finance and Professional Services, Department of Indian Affairs and Northern Development):** Yes, we introduced it last month in headquarters and it's in the process now of being implemented across the country.

DIAND has devoted considerable time and resources to developing a new on-reserve housing policy, but we believe that ultimately the solutions must come from Indian leaders and Indian communities.

We are convinced that this is the best way to address the concerns expressed by the Auditor General—with a fundamental, Indian-Directed overhaul of the current approach. However my Department is prepared to take whatever administrative actions are possible and necessary to move forward quickly in providing adequate, suitable and affordable Housing on-reserves.

**M. Young (Acadie—Bathurst):** Dans son exposé, M. Goodleaf a déclaré que 76 p. 100 des rapports financiers des bandes ne présentaient aucune réserve dans la vérification. Cela signifie-t-il que ces bandes étaient entièrement satisfaisantes, qu'au moins 76 p. 100 des 600 bandes remplissent toutes les exigences en matière de rapports conformément aux normes ministérielles?

**M. Goodleaf:** Lorsqu'il y a vérification sans réserve, les vérificateurs certifient que la bande a tenu des dossiers et des états financiers selon des pratiques comptables acceptables. Le vérificateur peut aussi déterminer ce qu'il en est du déficit de la bande. Il peut vérifier l'existence de dossiers et, autant que possible, dans quelle mesure la bande a respecté les exigences des différents organismes de financement, y compris le ministère des Affaires indiennes. Les 76 p. 100 ayant fait l'objet d'une vérification sans réserve sont des collectivités qui ont pu mener leurs affaires financières et tenir des états financiers conformément à ce que prévoyaient les contrats.

**M. Young:** Effectue-t-on des vérifications de l'optimisation des ressources?

**M. Goodleaf:** C'est un nouveau domaine. Malheureusement, dans le passé, les vérifications consistaient simplement en une évaluation du bilan. Dans ces collectivités, les vérificateurs ne s'intéressent pas à l'optimisation des ressources. Mais c'est un aspect dont nous et le vérificateur général sommes très conscients.

Lorsqu'une communauté reçoit une somme d'argent du ministère, nous cherchons à savoir combien de maisons ont été construites, combien d'enfants sont allés à l'école, et si la qualité de ces logements et de cette éducation sont conformes à nos normes ou aux normes des Canadiens en général. Malheureusement, les vérificateurs n'évaluent pas la conformité aux normes mais nous comptons les encourager à le faire. Nous espérons que les changements que nous apporterons au système de vérification nous permettront de le faire.

**M. Young:** Vous avez fait allusion à un système mis en place cet automne. Avez-vous commencé à l'utiliser?

**M. Alan Williams (sous-ministre adjoint, Finances et services professionnels, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien):** Oui, nous l'avons mis en oeuvre à l'administration centrale le mois dernier et nous sommes à le mettre en oeuvre à l'échelle du pays.

[Text]

**Mr. Young:** How many places do you have it besides head office?

**Mr. Williams:** It's just in head office now. Throughout December, January, February and March it will be taken through all the regions. As we sign our agreements for the next fiscal year, they will all be on the system.

**Mr. Young:** How many times have you withheld funds where bands don't comply with programs or reporting requirements in the last year or two? I don't mean historically.

**Mr. Goodleaf:** I do not have that figure before me. If required, I will provide it.

**Mr. Young:** Does it happen? That's the main point.

**Mr. Goodleaf:** Some years ago between 1983 and 1988, I had the privilege of serving in the capacity of Regional Director General for the Department of Indian Affairs in Saskatchewan. The Saskatchewan region has approximately 70 bands. During that period of five years, it was not uncommon. In some instances in which we found clearly that the band was in non-compliance with the requirements of the department, actions were indeed taken, and they varied. In some instances, we did invoke a receiver into the community; unfortunately, in many instances, contrary to chief-in-council.

• 0930

In other instances in which we found with clear evidence that there may have been abuse, in which there may have been some illegalities with respect to expenditures, there was no hesitation on my part to call in the criminal division of the RCMP. Investigations were held.

Third, with respect to the withholding of funds, that has always been the most difficult decision to take, because in some instances the funds you are withholding are the same funds dedicated for creation of housing units, provision of educational services for students on reserve, provision for simply basic sustenance in the form of welfare for communities. The decision by the department, in effect, to take the harshest decision of withholding funds is a severe one.

**Mr. Young:** Mr. Chairman, what I think is important is just to see if it is used. You refer to it, and I do not want to imply in any way that it should be used on an ongoing daily basis. We just want the facts rather than all the background.

Again, reference is made to the fact that governments must be held accountable for decisions by their constituents, and I'm referring again to the Auditor General's report. Exactly how is that done? I understand some people are elected, other people are appointed, there is a hereditary situation, and so forth.

In the context of the on-reserve situation, how exactly are constituents able to make sure things are being done properly or at least inform themselves about how they are being done? How is that accountability process put in place and how does it work?

**Mr. Goodleaf:** Mr. Chairman, it does vary. I know of many communities that would hold on a monthly basis band meetings open to the public. They are occasions for the chief-in-council to bring the community up to date on major

[Translation]

**M. Young:** Outre l'administration centrale, où se sert-on de ce système?

**M. Williams:** Il n'existe pour l'instant qu'à l'administration centrale. En décembre, janvier, février et mars, on l'implantera dans les régions. À mesure que les ententes seront signées pour la prochaine année financière, nous étendrons l'application du système.

**M. Young:** Combien de fois avez-vous retenu les fonds de bandes qui ne se conformaient pas aux exigences en matière de rapports ou de programmes au cours des deux dernières années? Je ne vous demande pas de remonter plus loin dans le temps.

**M. Goodleaf:** Je n'ai pas ces données sous la main. Si vous les désirez, je pourrais vous les fournir.

**M. Young:** Est-ce que cela se produit? Voilà surtout ce que je veux savoir.

**M. Goodleaf:** De 1983 à 1988, j'ai eu le privilège d'occuper le poste de directeur général régional du ministère des Affaires indiennes en Saskatchewan. Il y a environ 70 bandes dans cette région. Au cours de ces cinq années, il n'était pas inhabituel pour nous de retenir des fonds. Dans le cas où il était évident que la bande ne respectait pas les exigences du ministère, nous avons pris diverses mesures. Il nous est arrivé de mettre des bandes sous séquestre, souvent, malheureusement, contre le gré du chef en conseil.

Lorsque nous avons constaté qu'il y avait eu abus et même des dépenses illégales, nous n'avons pas hésité à les signaler à la division criminelle de la GRC. Des enquêtes ont alors été menées.

Troisièmement, la décision de retenir des fonds a toujours été une décision des plus difficiles à prendre car il arrive que lorsque vous retenez les fonds, vous faites obstacle à la création de logements, à l'instruction des jeunes de la réserve et vous enlevez même à la communauté ses moyens de subsistance. Ce n'est que dans les cas extrêmement graves que le ministère prend la dure décision de retenir les fonds.

**M. Young:** Monsieur le président, je crois qu'il importe de savoir si on fait appel à cette mesure. Vous avez fait allusion au fait de retenir des fonds, mais je ne voudrais surtout pas laisser croire qu'on devrait y avoir recours quotidiennement. Nous voulons connaître les faits plutôt que ce qui les entoure.

Encore une fois, et je me reporte au rapport du solliciteur général, on indique que les gouvernements doivent rendre compte de leurs décisions à leurs commettants. Comment cela se fait-il? Je sais que certains chefs sont élus, d'autres nommés et que pour d'autres encore c'est un titre héréditaire.

Dans les réserves, comment les commettants peuvent-ils s'assurer que tout est fait dans les règles, comment peuvent-ils à tout le moins s'informer de ce qui est fait? Comment la reddition de comptes se fait-elle?

**M. Goodleaf:** Monsieur le président, cela varie d'une bande à l'autre. Dans bon nombre de communautés, on tient une réunion de bande mensuelle et publique. À cette occasion, le chef du conseil informe la collectivité des



## [Texte]

issues. It is also an occasion for the community or the chief-in-council to bring the community up to date with respect to financial matters. I know of some other communities where there is, on a regular basis, an official posting within the band office of the band's financial statement.

How widespread is that? I do not know, but where it does occur it helps the community in understanding the financial situation.

At the end of the fiscal year, there are many instances in which the bands make a formal financial audit report available to community members.

**Mr. Young:** Based on your experience, would you think some form of ombudsperson might be useful as a process where outside the formal structure individuals who are living on the reserve or have an interest in what is going on on the reserve can get that kind of information? It seems to us there may be some difficulty, in some instances, of finding out exactly what some individuals would like to know.

**Mr. Goodleaf:** Yes, Mr. Chairman, in principle I agree. I would add, however, that in my experience it is the norm of most First Nations in communities to provide information, in one form or another, to their communities and also to provide some form of an appeal or redress mechanism. It may not be very elaborate. In those instances in which they do not exist, those are the ones, indeed, where we all share the concern.

In terms of establishing a redress mechanism, in many instances what we are looking at is one that is very culturally sensitive and one that perhaps the Indian community can build themselves.

We also recognize that for the kind of avenues average Canadians have for redress, those are either not available or they are shied away from by individual constituent members within the communities.

So, indeed, there has to be a new institution built, and, in my opinion, it is one that perhaps the Indian leadership must take hold of.

**Mr. Young:** As a result of the constitutional debate, I think Canadians, generally, have become far more conscious and more aware of where many of the aboriginal groups in the country wish to go in terms of self-government, more autonomy and so forth.

I want to ask you, because of the last 15 years that were referred to in terms of the reporting mechanisms that may have caused some anxiety on the part of various Auditors General, are we at a stage at which the department is looking really at most of the money being transferred in block and that the accounting process is really internal, rather than...? Is a serious effort really being made now to say that we must have a very formal, structured, and strict reporting process? Or is the move far more toward the devolutionary side and to suggesting that Indian bands should be able to take care of the money they receive and deal with it in whatever form they think is in the best interest of their constituents? Where are we on this matter? We may be trying to maintain a system that I think most Canadians have already decided is pretty much passé.

## [Traduction]

décisions et des événements les plus récents. Il peut aussi l'informer des enjeux financiers. Ailleurs, on affiche régulièrement les états financiers dans le bureau de la bande.

Mais est-ce courant? Je l'ignore, mais cela permet à la communauté de mieux comprendre sa situation financière.

À la fin de l'année financière, de nombreuses bandes présentent un rapport financier officiel aux membres de la communauté.

**M. Young:** D'après votre expérience, devrait-on créer un poste d'ombudsman qui veillerait à ce que les habitants d'une réserve obtiennent les informations qui les intéressent à l'extérieur du cadre officiel? Il semble que certains ont eu du mal à obtenir les informations qu'ils souhaitaient.

**M. Goodleaf:** Oui, monsieur le président, je suis d'accord en principe. Cependant, j'ajouterais que, d'après mon expérience, la plupart des communautés des Premières nations fournissent les informations demandées d'une façon ou d'une autre et prévoient un recours ou un mécanisme quelconque d'appel, même peu élaboré. Ce sont bien sûr les cas où aucun recours n'existe qui nous préoccupent.

Pour ce qui est de créer un recours là où il n'y en a pas, il faudrait que ce soit un recours axé sur la culture de la communauté ou peut-être même des modalités élaborées par les Indiens eux-mêmes.

Nous reconnaissons également que les recours dont disposent la plupart des Canadiens ne sont pas disponibles aux membres des collectivités autochtones ou sont rejetés par eux.

J'estime donc qu'une nouvelle institution devrait en effet être créée, mais qu'elle devrait peut-être être dirigée par les Indiens.

**M. Young:** Depuis le débat constitutionnel, les Canadiens sont en général beaucoup plus conscients des souhaits des groupes autochtones du pays en ce qui concerne une indépendance accrue, l'autonomie gouvernementale, etc..

Au cours des 15 dernières années, les mécanismes en matière de rapport ont inquiété les différents vérificateurs généraux qui se sont succédés et j'aimerais savoir si le temps ne serait pas venu pour le ministère d'envisager le transfert en bloc des sommes d'argent accordées aux autochtones et l'établissement d'un processus interne de comptabilité, plutôt que...? Fait-on de sérieux efforts pour mettre en place un processus de rapports strict, structuré et officiel? Ou se dirige-t-on plutôt vers le transfert des responsabilités et croit-on que les bandes indiennes devraient pouvoir gérer l'argent qu'elles reçoivent comme elles le désirent, dans l'intérêt de leurs commettants? Pourriez-vous faire le point sur ce sujet? Peut-être tentons-nous de maintenir un système qui, pour la plupart des Canadiens, est déjà dépassé.

[Text]

[Translation]

• 0935

**Mr. Goodleaf:** The question you ask, sir, is perhaps one of the most pertinent questions that we, ourselves, in the department are facing and perhaps that the First Nations are also facing.

In my view, devolution—or the transfer of the remaining parts of the department's programs—is clearly the principal objective for this department. In recent times there have been suggestions that perhaps we should attain that goal by the year 2000. My hope, sir, would be that we could accomplish it that much sooner.

It is not a contradiction, however, to say that during that period I still believe that until the rules of the game on how the government of Canada provides funds to bands have changed, I recognize, as a deputy minister, that we have to tighten up our own internal administrative systems.

**Le président:** Puis-je vous poser une question à ce sujet? Dans vos remarques, vous avez dit:

Lors de l'année financière 1990-1991, environ 76 p. 100 des rapports financiers des bandes ne présentaient aucune réserve dans la vérification.

Donc, 24 p. 100 des bandes faisaient l'objet de réserves. Un quart de cette enveloppe-là est mal administré. De quel montant d'argent parle-t-on? Est-ce qu'on peut avoir un chiffre?

**Mr. Goodleaf:** Mr. Chairman, the figure I will give you is for the period 1991-92, in which we've had a total of 1,760 agreements. Therefore, there are agreements with bands, tribal councils, educational institutions, and so forth. The total value of those agreements amounts to \$2,269,999,000, which is a significant amount.

I would add, Mr. Chairman, that with respect to the 24% of agreements that would have had a qualified audit, this does not, in itself, suggest there has been either an abuse of funds or a redirection of funds for other purposes. It would suggest that, for that community—and there are many in the northern parts of the region, I find—for which the internal financial requirements of the band are perhaps not up to par with respect to—

**The Chairman:** We're quite aware of that aspect. We heard the Auditor General give us a qualified comment on the general administration of the government last year. We were talking about \$2 billion last year and now we're talking about \$500 million, in your case. I just wanted to make clear that it wasn't something we could just let go of. This committee has to answer to Parliament as to the better administration, and we're looking for ways to help you get the accountability without any hitches.

Do you also receive letters and telephone calls from the constituents of these bands about the administration of the funds? The Auditor General told us he received letters and phone calls.

**Mr. Goodleaf:** Yes, Mr. Chairman, I do get calls, and they vary. Let me just say, Mr. Chairman, that I am also very sensitive to the fact that, in any Inuit community, we will always have some political differences between various factions. That's no different from what you'll find anywhere else. I set that comment as a backdrop.

**M. Goodleaf:** Vous soulevez, monsieur, l'une des questions les plus pertinentes auxquelles le ministère et les Premières nations sont confrontés.

À mon sens, le transfert des responsabilités relatives aux programmes du ministère est le principal objectif du ministère. Récemment, on a laissé entendre que cet objectif pourrait être atteint d'ici l'an 2000. J'espère personnellement que nous pourrions le faire bien avant cela.

Cependant, je ne crois pas qu'il soit contradictoire de dire que, tant que les règles régissant l'octroi de fonds aux bandes par le gouvernement du Canada n'auront pas été modifiées, je reconnais, à titre de sous-ministre, que nos systèmes administratifs internes devront être resserrés.

**The Chairman:** May I ask a question on that topic? In your presentation, you said:

«For the 1990-1991 fiscal year, approximately 76% of the reported bands had unqualified band auditor's opinion in their financial statements.»

Therefore, 24% of the bands had qualified opinions. One quarter of the money was badly managed. What kind of amount are we talking about? Could we have a number?

**M. Goodleaf:** Monsieur le président, les données que je vais vous fournir couvrent la période de 1991-1992, au cours de laquelle il y a eu un total de 1 760 ententes. Il s'agit d'ententes avec les bandes, les conseils tribaux, les établissements d'enseignement, etc. La valeur totale de ces ententes est de 2 269 999 000\$, soit un montant non négligeable.

J'ajouterai, monsieur le président, que les 24 p. 100 d'ententes ayant fait l'objet d'une vérification avec réserves ne représentent pas nécessairement des cas d'abus ou de détournement de fonds. Dans la plupart des cas—surtout dans les régions du Nord—il s'agit de bandes dont les exigences financières internes ne sont pas tout à fait conformes à . . .

**Le président:** Nous en sommes conscients. Le vérificateur général nous a fait part de ses réserves sur l'administration générale du gouvernement l'an dernier. Il s'agissait de deux milliards de dollars l'an dernier et, dans votre cas, de 500 millions de dollars. Je veux qu'il soit bien clair que nous ne pouvons en faire fi. Notre comité doit faire rapport au Parlement sur l'amélioration de l'administration et nous cherchons des façons de vous aider à tenir vos comptes sans problème.

Recevez-vous des lettres et des appels téléphoniques des membres de ces bandes sur l'administration des fonds? Le vérificateur général nous a indiqué qu'il recevait des lettres et des appels.

**M. Goodleaf:** Oui, monsieur le président, je reçois des appels de différentes natures. Permettez-moi simplement de dire, monsieur le président, que je suis très conscient du fait que, dans toute communauté Inuit, il y a des divergences politiques entre les différents groupes, comme partout ailleurs. Cela situe le contexte.



[Texte]

Some calls involve a caller saying they do not receive sufficient information from their band. In those instances, we tell the individual that if their chief and council members refuse to give them access to the financial statements, we'll provide it. We'll determine, however, whether or not an effort has been made by that constituent to try to get the information. We do receive calls with respect to the fact that the chief and council are perhaps not spending the money in areas to which it has been dedicated by the department. Any calls we receive, Mr. Chairman, we take seriously and acknowledge to the chief and council that we have received those concerns.

• 0940

**The Chairman:** Mr. Skelly from Comox-Alberni will replace Mr. Whittaker today.

Go ahead, Mr. Skelly. You have a heavy load, because Mr. Whittaker usually is one of our most excellent speakers and questioners.

**Mr. Skelly (Comox-Alberni):** You've now taken up a minute of my time.

**The Chairman:** Don't you worry, I have a time clock here today, and it's started now.

**Mr. Skelly:** I'd like to thank the deputy minister for his presentation. I'd like to ask a question as well about the 76% of unqualified audits. I had a call—and I know you get calls from me on these unqualified audits as well.

The case I called you about involved an unqualified audit wherein the chief was actually threatened that if he didn't sign off the audit, the funds would be withdrawn, even though he knew that the audit was based on false information. Who hires the auditors for a band council? On what information do they base their audits?

**Mr. Goodleaf:** Mr. Chairman, the auditors are hired by the band themselves. In the annual provision funds that we have, we do build in a factor that allows for the costs associated with the auditors. So the auditors are chosen by the community.

**Mr. Skelly:** On what information do they make their audit? What information is provided to them, and who provides that?

**Mr. Goodleaf:** Mr. Chairman, perhaps I may ask one of my colleagues who is experienced on the auditing side.

**Mr. Williams:** The auditors are entitled to the same information from the appropriate band or travel councils as any external auditor would be entitled to in auditing any corporation.

If in fact they do not see the books as they require, then they will either give a denial of opinion or a qualified opinion. So they are entitled to go in and access all the financial information books of the First Nation.

**Mr. Skelly:** What are the requirements for the expenditure of funds? It's my understanding that in order to spend funds there's a requirement for the band council resolution at a duly constituted meeting of the band. Would

[Traduction]

Je reçois des appels de gens affirmant ne pas recevoir suffisamment d'information de leur bande. En l'occurrence, nous leur indiquons que, si le chef et les membres du conseil refusent de leur laisser voir les états financiers, nous les leur fournirons. Cependant, nous déterminons d'abord si ces personnes ont véritablement fait un effort pour obtenir ces informations. Nous recevons aussi des appels de gens affirmant que le chef et le conseil font des dépenses dans des domaines autres que ceux pour lesquels l'argent a été versé par le ministère. Monsieur le président, nous prenons au sérieux tous les appels que nous recevons et nous transmettons au chef et au conseil les préoccupations dont on nous fait part.

**Le président:** M. Skelly de Comox-Alberni remplace aujourd'hui M. Whittaker.

Allez-y, monsieur Skelly. Votre tâche est difficile, car les remarques et les questions de M. Whittaker sont toujours excellentes.

**M. Skelly (Comox-Alberni):** Une minute de mon temps vient de s'écouler.

**Le président:** Ne vous inquiétez pas, j'ai apporté mon chronomètre aujourd'hui et je l'enclenche à l'instant.

**M. Skelly:** Je remercie le sous-ministre pour son exposé. J'aimerais poser une question sur les 76 p. 100 d'états financiers de bandes qui ont fait l'objet d'une vérification sans réserve. J'ai reçu un appel—et je sais que vous recevez aussi des appels de moi sur ces vérifications sans réserve.

Je vous ai appelé au sujet d'une vérification sans réserve dans le cadre de laquelle on aurait forcé le chef à signer un rapport de vérification sous peine de voir ses fonds retenus; or, le chef savait que de fausses informations avaient servi à cette vérification. Qui engage les vérificateurs des conseils de bandes? De quelles informations se sert-on pour effectuer des vérifications?

**M. Goodleaf:** Monsieur le président, ce sont les bandes elles-mêmes qui engagent les vérificateurs. Nous prévoyons, dans le montant qui est versé annuellement aux bandes, les coûts des vérificateurs. Ceux-ci sont choisis par la communauté.

**M. Skelly:** Avec quelles informations font-ils leurs vérifications? Quels renseignements leur sont fournis et qui les leur fournit?

**M. Goodleaf:** Monsieur le président, j'aimerais passer la parole à un de mes collègues plus chevronnés en matière de vérification.

**M. Williams:** Les vérificateurs sont en droit d'obtenir du conseil de bandes ou de tribus les mêmes informations que recevrait tout vérificateur externe d'une société privée.

Si les vérificateurs ne voient pas tous les livres dont ils ont besoin, ils présentent soit une récusation soit une opinion avec réserve. Mais ils ont le droit d'examiner tous les états financiers de la collectivité autochtone en question.

**M. Skelly:** Quelles sont les exigences relatives aux dépenses? Je crois savoir que, avant de pouvoir engager des dépenses, la bande doit adopter une résolution en ce sens au cours d'une réunion dûment constituée. Le ministère des

[Text]

Indian Affairs be satisfied if a band did not hold a duly constituted band meeting for a whole year, and yet spent the total amount of its budget during that year? Would it then accept an unqualified audit?

**Mr. Goodleaf:** Mr. Chairman, I would be personally concerned if indeed the chief-in-council did not have a meeting throughout one whole year. There may have been reasons.

Now, with respect to executing a financial decision, in most instances, yes, it is done by way of a band council resolution. In other instances, it is done in a much more sophisticated way with an annual expenditure plan, which the community develops at the beginning of the fiscal year. It is approved in council, and in many instances in front of the community members, and it is based on that annual fiscal plan that their conduct of business is carried out.

**Mr. Skelly:** Okay, I guess my concern is that I was approached by a chief-in-council who was elected and replaced another chief-in-council, and that chief refused to sign an audit he believed was based on false information. He also believed, and notified numerous times the Department of Indian Affairs in the Thunder Bay region, and also in Toronto, that no duly constituted band meetings were held during that particular year.

Indian Affairs threatened him that if he didn't sign off the audit they would withdraw his funding for the next year. So it seemed to me that this may be an exception that proves the rule, or maybe it's one way of getting an unqualified audit; that the threat was actually made against this chief whereby if he did not sign the unqualified audit he believed was based on misinformation and misrepresented information. . .

I'm not going to give the name of the band, but I will contact you privately after this meeting, because this chief-in-council went through a great deal of frustration. Basically what he was asking for was a directed audit and Indian Affairs refused to give him the directed audit.

So I'm wondering what the process is for obtaining a directed audit from Indian Affairs, how often that's done—I'm aware of one that took place in Nanaimo—and what the results of those audits are.

• 0945

**Mr. Williams:** I think each case could be looked at individually, and certainly if you were to provide to the deputy or me the information on the particular Thunder Bay area, we'd look into it. Generally speaking, if we in fact become aware of a complaint—as the deputy said, if terms and conditions are not adhered to, if there are health and safety concerns—we will in all cases go in and investigate the matter.

In some cases we can resolve the issue by a simple meeting, phone call, or discussion. If, however, when we peel away the layers of the onion, we find there is something serious, we can go in and either do an audit ourselves or ask outside external auditors to go in. So it depends on the particular case and the severity of the information that would dictate our actions.

[Translation]

Affaires indiennes accepterait-il qu'une bande ne tienne aucune réunion dûment constituée pendant toute une année et que son conseil dépense néanmoins tout son budget? Le ministère accepterait-il en l'occurrence une opinion sans réserve?

**M. Goodleaf:** Monsieur le président, je serais très inquiet de constater qu'une bande ne se serait pas réunie pendant toute une année. Mais cela peut se justifier.

Pour ce qui est de l'exécution d'une décision financière, en effet, en général, le conseil de bandes adopte une résolution. Dans d'autres cas, on procède de façon plus élaborée: La collectivité dresse un plan annuel de dépenses au début de l'année financière. Ce plan est approuvé par le conseil, habituellement devant les membres de la communauté, et c'est en fonction de ce plan annuel de dépenses que le conseil agit.

**M. Skelly:** Je vois. En fait, ce qui me préoccupe, c'est qu'un chef en conseil qui a été élu en remplacement d'un autre m'a fait savoir qu'il avait refusé de signer un rapport de vérification qui aurait été fondé sur de fausses informations. Par ailleurs, pour autant qu'il sache, et il l'a indiqué à plusieurs reprises aux Bureaux de Thunder Bay et de Toronto du ministère des Affaires indiennes, cette bande n'a tenu aucune réunion dûment constituée cette année-là.

Le ministère des Affaires indiennes l'a menacé de retenir les fonds auxquels il aurait droit l'année suivante s'il ne signait pas le rapport de vérification. Il s'agit peut-être de l'exception à la règle, mais il s'agit peut-être aussi d'une façon d'obtenir un rapport de vérification sans réserve. On a fait des menaces à l'encontre de ce chef qui a refusé de signer ce rapport puisqu'il estimait que la vérification avait été faite à partir de renseignements erronés. . .

Je ne vous donnerai pas le nom de la bande, mais je communiquerai avec vous en privé après la réunion, car cette situation a été la source de grandes frustrations pour ce chef. Essentiellement, il a demandé au ministère des Affaires indiennes d'effectuer une vérification dirigée, ce qu'on lui a refusé.

J'aimerais savoir comment on peut obtenir une vérification dirigée du ministère des Affaires indiennes, si ces vérifications sont fréquentes—je sais qu'on en a fait une à Nanaimo—et quels en sont les résultats.

**M. Williams:** Je crois que chaque cas doit être examiné individuellement, et si vous avez l'obligeance de fournir les renseignements voulus au sous-ministre ou à moi-même sur la situation dans la région de Thunder Bay, nous y regarderons certainement de plus près. De manière générale, si nous apprenons qu'un problème se pose—par exemple, comme l'a dit le sous-ministre, si les conditions ne sont pas respectées, s'il y a des préoccupations au niveau de la santé et de la sécurité—nous intervenons dans tous les cas et nous faisons enquête.

Dans certains cas, nous pouvons régler le problème par une simple rencontre, un coup de téléphone ou une discussion. Si toutefois, enquête faite, nous constatons que le problème est grave, nous pouvons intervenir et ou bien faire une vérification nous-mêmes ou alors demander à des vérificateurs externes d'intervenir. Les mesures que nous prenons dépendent donc des circonstances de chaque cas et de la gravité de la situation.



[Texte]

**Mr. Skelly:** How many directed audits would you do on an annual basis?

**Mr. Williams:** In this past year I am personally aware of just one; I've been heavily involved in it. There may have been a couple of others. There aren't a great number. We're not talking about dozens or so. . . at that order of magnitude at all.

**Mr. Skelly:** One of the problems I have—and I'm aboriginal affairs critic for our party in the House of Commons—is that when we get complaints that money is being misspent and there's an opportunity on the part of Indian Affairs to take a look at it, you don't really get the kind of analysis you should be getting.

I noticed in the case of Nanaimo that it was drawn to the region's attention numerous times that there were allegations of misspending. It was only when the directed audit was done that the regional staff was criticized for allowing this band to go deep into a deficit position and for allowing money to be misspent for which it had no legal authority—and spent on the wrong thing.

I'm concerned that every time people went to the department through its regional or its district office they were told that this was a local matter and bands were supposed to respond to their constituents. Yet this was money voted by Parliament and allocated by Parliament for specific purposes. In fact, Indian Affairs staff was criticized in this case for not being concerned about the fact that the band was running a deficit and money was being misspent.

**Mr. Goodleaf:** Our obligation as a department is directed first and foremost to individual band members. There's a balance we strike on a daily basis. On the one hand, and for decades now, the thrust of any government has been to move more and more controls to individual self-governing administrations on reserve. We respect that. On the other hand, I also acknowledge that I am required to ensure that public accountability is provided for in reporting. I also have to ensure that where there are allegations brought forward to the department, we do take them seriously. Sir, nine weeks on the job. . . indeed, if you feel this is a prevalent and a repeated way of the department handling cases like this, that concerns me deeply.

Having said so, I would also have to balance the degree to which the department repeatedly will intervene in areas that I would hope can easily be solved at the community level. In many instances, sir, accusations of misuse of funds would be brought forward maybe to your attention, maybe to my attention. I have no basis to say whether that is fact or not. I have to rely on qualified people.

In this case, if it is clearly an allegation of misuse, I would look to the criminal division of the RCMP, and in case the case is gone I have. If they've come back to me and said in their preliminary examination that they find no evidence to pursue an investigation, it is then very difficult for me to take it a step further and to even suggest that there may have been.

[Traduction]

**M. Skelly:** Combien de vérifications dirigées faites-vous chaque année?

**M. Williams:** À ma connaissance, il n'y en a eu qu'une au cours de la dernière année; j'y ai pris une part très active. Il y en a eu peut-être quelques autres. Il n'y en a pas eu beaucoup. Il ne s'agit pas de douzaines de vérifications ou quelque chose de ce genre. . . Rien de cette ampleur.

**M. Skelly:** Un des problèmes que j'ai—et je suis porte-parole des affaires autochtones de mon parti à la Chambre des communes—c'est que lorsqu'on se plaint que l'argent est mal dépensé et que les Affaires indiennes saisissent l'occasion pour examiner la situation, on n'obtient jamais vraiment le genre d'analyse qu'on veut.

Je sais que le cas de Nanaimo a été porté à l'attention de la direction régionale à de nombreuses reprises et qu'il y avait des allégations de gaspillage. Ce n'est qu'après la vérification dirigée que le personnel régional a été blâmé pour avoir permis à cette bande de creuser un déficit considérable et pour avoir permis que l'argent soit dépensé à mauvais escient sans la moindre autorité légale.

Ce qui m'inquiète, c'est que chaque fois que les gens portent plainte auprès du ministère, par l'entremise du bureau régional ou de district, on leur répond qu'il s'agit là d'une affaire locale et que les bandes sont censées rendre des comptes à leurs administrés. Pourtant, il s'agit de crédits qui ont été consentis par le Parlement et alloués par le Parlement à des fins précises. En fait, dans cette affaire, le personnel des Affaires indiennes a été blâmé parce qu'il ne s'est pas inquiété du fait que la bande creusait un déficit et que l'argent était dépensé à tort et à travers.

**M. Goodleaf:** L'obligation primordiale de notre ministère est dictée par l'intérêt individuel des membres des bandes. Il nous faut réaliser un équilibre chaque jour. D'un côté, il y a des décennies maintenant que les gouvernements cherchent à responsabiliser les administrateurs autochtones des réserves. Nous respectons cela. D'un autre côté, je reconnais aussi que j'ai l'obligation d'assurer la reddition publique des comptes. Je dois également m'assurer qu'on traite avec le sérieux voulu les allégations qui sont portées à la connaissance du ministère. Monsieur, après neuf semaines en fonction. . . En effet, si vous croyez que ce cas illustre la manière dont le ministère expédie les affaires courantes, j'ai tout lieu de m'inquiéter.

Cela dit, il nous faut aussi équilibrer la manière dont le ministère doit intervenir dans des questions qui, je l'espère, peuvent être réglées aisément au niveau des réserves. Dans plusieurs cas, monsieur, les accusations de gaspillage seront portées peut-être à votre attention, peut-être à mon attention. Je n'ai pas les moyens de savoir ce qui se fera exactement. Je dois me fier à des personnes compétentes.

Dans un cas comme celui-ci, si l'on était certain qu'il y avait gaspillage, je m'adresserais au Service des enquêtes criminelles de la GRC, et c'est d'ailleurs ce que j'ai fait par le passé. Si la gendarmerie me dit, après enquête préliminaire, qu'elle n'a trouvé aucune preuve lui permettant de porter des accusations, il m'est alors très difficile de prendre d'autres mesures et même de laisser entendre qu'il y a eu gaspillage.

[Text]

**Mr. Skelly:** I guess my concern is the type of response these kind of complaints elicit at regional and district offices. I would hope this kind of response would be improved. You can't investigate every case, but there are cases where it's pretty clear. In fact, directed audits revealed that the department hasn't responded in time. So I'm concerned about this.

You mention macro-indicators on page 9, Mr. Goodleaf. You use the example of life sustenance indicators. Do you have any additional information you might provide to the committee on macro-indicators such as life sustenance indicators? How do these things work? How do they apply to your auditing process?

• 0950

**Mr. Williams:** We are trying to develop these kinds of indicators for those First Nations that are moving more and more towards a self-government mode of operation. For example, we'll try to get indicators on degree of poverty or mortality rates within a First Nation, or economic indicators about average incomes. These types of more macro-indicators give us a sense of whether or not, on balance, socio-economic indicators seem to be moving in the right direction. We're talking about very high-level, global types of indicators.

**M. Saint-Julien (Abitibi):** Ma question va s'adresser à M. Goodleaf. J'apprécie qu'il soit sous-ministre, car il a une bonne connaissance de toutes les réserves autochtones au Canada.

Je me réfère à la page 11 de votre exposé. Vous dites:

...il est clair que la qualité de nombreux logements dans les réserves demeure insatisfaisante. Un pourcentage relativement élevé de maisons d'Indiens, à peu près 44 p. 100, doivent être remises en état. Environ 10 p. 100 doivent être remplacées. Il faudrait aussi se pencher sur la quantité des logements.

J'ai en ma possession un rapport de la Commission Cris-Naskapis présidée par le juge Réjean Paul, avec le commissaire Robert Kanatewat des Cris. Depuis 1988, il y a une crise du logement dans le nord du Québec. Ils ont produit un rapport en 1988 et ils sont revenus en 1991. Ils disaient qu'il manquait actuellement environ 1,000 unités de logement.

Il y a autre chose qu'il faut dire. En ce qui a trait aux futures demandes, M. Roméo Saganash nous fournit des statistiques démontrant une croissance rapide des personnes de plus de 19 ans, ce groupe étant celui requérant le plus de nouvelles demeures. En 1987, le gouvernement fédéral a commencé à faire une étude sur la question du logement dans le cadre d'une révision de la politique de développement dans le but d'améliorer la situation du logement sur les réserves à travers le pays.

Il y a plusieurs facteurs dans cela, surtout quand on parle du Nord. On ne parle pas des grandes villes du Sud. Une autre dimension du problème est créée par l'échéancier de financement et sa relation avec les saisons et les coûts. On sait que dans le Nord, surtout pour les Cris, le financement doit être organisé assez à l'avance pour que les matériaux soient acheminés aux communautés durant les mois d'hiver. On sait qu'actuellement, au Canada, quand on donne un

[Translation]

**M. Skelly:** Ce qui m'inquiète, c'est le genre de réponse que ces plaintes suscitent au niveau des bureaux régionaux et de district. J'espère qu'on améliorera ce genre de réponse. On ne peut faire enquête dans tous les cas, mais il y a des cas où le gaspillage est patent. D'ailleurs, les vérifications dirigées révèlent que le ministère n'a pas su réagir à temps. C'est pour cette raison que cela m'inquiète.

Monsieur Goodleaf, vous mentionnez des macro-indicateurs à la page 9. Vous citez l'exemple des indicateurs fondés sur les moyens de subsistance. Pouvez-vous communiquer au comité des informations supplémentaires sur les macro-indicateurs tels que les indicateurs fondés sur les moyens de subsistance? Qu'en faites-vous? Comment s'appliquent-ils dans votre processus de vérification?

**M. Williams:** Nous mettons au point ces indicateurs pour les Premières nations qui évoluent de plus en plus vers l'autonomie gouvernementale. Par exemple, nous tâchons de cerner les éléments indicateurs du degré de pauvreté ou du taux de mortalité au sein d'une Première nation, ou les indicateurs économiques du revenu moyen. Ce sont ces macro-indicateurs qui nous disent si, de manière générale, les indicateurs socio-économiques semblent favorables oui ou non. Il s'agit ici d'indicateurs de type global, de très haut niveau.

**Mr. Saint-Julien (Abitibi):** My question is for Mr. Goodleaf. I appreciate the fact that he is a Deputy Minister, because he has a sound knowledge of all native reserves within Canada.

I am referring to page 11 of your statement. You state:

...it is clear that the quality of much on-reserve housing remains inadequate. A relatively high percentage of Indian houses, some 44%, require some form of rehabilitation. About 10% need replacement. There also remain serious concerns over the quantity of housing.

I have in my possession a report from the Crees-Naskapis Commission chaired by Mr. Justice Réjean Paul, with Commissioner Robert Kanatewat from the Cree community. Since 1988, there has been a housing crisis in northern Quebec. A report was produced in 1988 and they raised the issue again in 1991. They said that they still needed a further 1,000 housing units.

There is another thing I have to point out. With regards to future housing requests, Mr. Roméo Saganash has provided us with statistics showing a rapid growth of people over 19 years of age. This group is the one whose need for new housing is the highest. In 1987, the federal government undertook a study on housing as part of a review of development policy for the purpose of upgrading on-reserve housing across the country.

There are many factors you have to take into account here, especially with regards to the North. We do not mention large southern cities. Another dimension of the problem is created by the funding timeframe and its relationship with the seasons and costs. We know that up North, especially in the case of the Crees, funding must be provided well in advance for building material to reach our communities during winter months. We know that right now,



## [Texte]

financement et des logements aux autochtones, tout le Sud en profite. Les autochtones achètent le bois et les clous, et les architectes viennent du Sud. La population blanche participe à ce processus. Lorsqu'on donne un dollar aux autochtones, 97 cents reviennent dans les poches des Blancs du Sud. C'est mon opinion à moi, et cela a été prouvé dans le Nord.

Je vais aller un peu plus loin dans la crise du logement, surtout au Québec, chez les autochtones. Je me rappellerai toujours que le chef Billy Diamond avait préféré utiliser le terme «abri». Pour ma part, j'irais plus loin que le chef Billy Diamond. Je dirais qu'actuellement, dans les réserves autochtones, on a des *shacks*, des *cabooses*.

Actuellement, on fait des études. On se promène au Canada et on fait des études. Le Comité permanent s'est promené un peu partout au Canada, dans les villages. On fait des rapports. Avec les télécopieurs, les autochtones devraient nous envoyer chaque jour, en couleurs, un rapport de ce qui se passe dans les réserves autochtones.

On sait qu'actuellement, avec la crise du logement, il y a des chambres à coucher qui logent trois, quatre ou même cinq personnes adultes. On a visité des sous-sols à Chisasibi. Les autochtones demeurent dans le sous-sol. Il n'y a même pas de chambre. Ils vivent à quatre ou cinq dans un sous-sol humide.

Je tiens à vous dire que la Commission Cris-Naskapis, qui est très bien respectée au Québec, dit dans son dernier rapport. . . Je vais demander aux membres du Comité si je peux déposer les trois ou quatre pages qui sont incluses, et je reviendrai à ce sujet tout à l'heure.

Depuis 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, où est-ce qu'on s'en va? On sera bientôt en l'an 2,000. On a des problèmes urgents de logement. Vous avez une méthode de financement. Quand le gouvernement fédéral, peu importe sa couleur, arrivera-t-il à quelque chose une fois pour toutes? On fait des missions de paix dans le monde. On intervient dans des pays étrangers pour régler des guerres. Quand va-t-on arriver à trouver une solution, non pas à long terme, mais à court terme, pour regagner le terrain perdu dans le domaine de l'habitation et trouver une formule une fois pour toutes?

• 0955

Je suis en colère parce que je demeure dans le Nord et que les autochtones sont pour moi des amis. Ils participent au processus. Ils revendiquent parfois un peu fort, mais ils pensent qu'ils ont le droit de revendiquer comme tous les autres.

Monsieur le sous-ministre, est-ce que vous envoyez des messages au gouvernement pour lui dire qu'il y a une urgence dans le domaine du logement? Vous êtes les sous-ministres. Est-ce que vous le dites à notre gouvernement? Lui faites-vous des rapports confidentiels pour leur dire qu'il est urgent qu'il s'implique immédiatement? C'est fini, le temps des études et de se promener dans le Canada aux frais des contribuables. Actuellement, il est important que les autochtones aient des maisons adéquates.

## [Traduction]

in Canada, when funding and housing are provided to aboriginals, the whole South benefits from it. Aboriginals buy the timber and the nails, and the architects are from the South. So the White population participates in this process. When you give \$1 to aboriginals, 40c. end up in the pockets of Whites from the South. That is my opinion, and that has been proven to be the case in the North.

I would go a little further with regards to the housing crisis, especially in Quebec, among aboriginals. I will always remember the fact that Chief Billy Diamond preferred using the term "shelter". As for me, I will go even further than Chief Billy Diamond. I will say that currently, on native reserves, what we have are shacks and cabooses.

Studies are currently being done. We criss-cross Canada and we launch studies. The Standing Committee criss-crossed Canada, and went to the villages. Reports are being written. Through the use of fax-machines, aboriginals could send us a report every day on what is going on in native reserves.

We know that right now, with the housing crisis, you have bedrooms occupied by three, four and even five adults. We visited basements in Chisasibi. Aboriginals are living in basements. They do not even have bedrooms. Four or five people have to share a damp basement.

I have to tell you what the Crees-Naskapis Commission, which is very well respected in Quebec, says in its last report. . . I will ask the members of the Committee if I may file the three or four pages that are included, and I will get back to this later.

Since 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, where are we going? The year 2000 is around the corner. We have pressing housing problems. You have a funding mechanism. When will the federal government, regardless of the party, do something about this problem once and for all? We send peace missions all over the world. We intervene in foreign countries to bring an end to wars. When will we manage to find a solution, not a long-term one, but a short-term one, to make up for lost time in the field of housing and find a solution once and for all?

I am angry because I live in the North and because aboriginals are my friends. They participate in the process. They are sometimes vociferous in their claims, but they think they have the right to lay claims like all others.

Mr. Deputy Minister, are you sending messages to the government to underline the crisis in the field of housing? You are the deputy ministers. Do you tell that to our government? Do you write confidential reports to tell the government that it must get involved immediately? The time for making studies and criss-crossing Canada at the expense of the taxpayer is over. What is important now, is that aboriginals get adequate housing.

[Text]

En terminant, je vais vous dire quelque chose. On a construit un HLM à Belcourt, en Abitibi, il y a plusieurs mois. C'est du côté des Blancs. Sur six logements, il n'y en a qu'un qui est habité. Dans certains secteurs, on a des HLM qui ne sont même pas habités.

Le gouvernement et l'opposition vont-ils arriver à trouver une solution dans les prochains mois? Cette situation dure depuis cinq ans. Est-ce que vous envoyez des notes confidentielles à notre gouvernement pour lui dire qu'il y a une crise actuellement? Quand les budgets seront-ils débloqués et combien de maisons seront construites? Est-ce qu'on peut avoir un rapport sur cela?

**M. Goodleaf:** Je remercie le député pour ses commentaires. Je suis pleinement d'accord sur ses observations.

There's no doubt that governments past and present—and, I would suggest, in the future—will always acknowledge that housing is indeed a key priority. Our minister has undertaken extensive consultations with aboriginal groups during the last two-and-a-half years to try to find common ground with respect to what would be the appropriate policy and program design for housing programs, to take us on the course of the next ten to fifteen years.

I know those consultations have been lengthy, but they've also proved to be beneficial. In due course, it will be a matter for my minister to consider with his colleagues and if there is, in due course, an opportunity to take those actions, I'm sure he will.

**M. Saint-Julien:** Ce manque de logements donne lieu à de graves problèmes sociaux dans les réserves, monsieur le sous-ministre. Dites-le au gouvernement par memo. Je sais que vous ne pouvez pas rendre vos memos publics, mais dites bien à notre gouvernement que s'il y a des problèmes sociaux, c'est attribuable à la situation du logement.

**Le président:** Avant qu'on aille au deuxième tour, je voudrais revenir à vos commentaires, monsieur Goodleaf. Tout semble bien aller, d'après ce que vous nous avez dit ce matin. Il y a de petites choses qui clochent parfois, mais, en général, votre son de cloche est meilleur que celui du vérificateur général du Canada. Cela m'agace un peu. Alors, me permettez-vous de poser une question au vérificateur général sur vos propos et votre position?

Dans votre Rapport annuel de 1991, monsieur Desautels, vous semblez dire le contraire. Au paragraphe 14.19 de votre Rapport de 1991, vous dites que le ministère des Affaires indiennes n'a pas de cadre de responsabilité. C'est assez sérieux comme commentaire. Vous dites pourquoi vous faites une telle affirmation.

Dans votre Rapport de 1992, vous dites qu'il est d'une importance et d'un intérêt particuliers pour les Premières Nations que votre recommandation de 1991 soit prise au sérieux.

Monsieur Desautels, depuis que vous avez écrit votre rapport, les choses se sont bien améliorées, si j'en crois M. Goodleaf. Est-ce exact? Avez-vous d'autres choses à nous dire pour bien situer le débat?

[Translation]

In conclusion, I will tell you something. A low rental accommodation was built in Belcourt, Abitibi, many months ago. That was on the White side. Over six housing units, only one is inhabited. In some areas, we have low rental accommodations that are not even inhabited.

Will the government and the Opposition find a solution in the coming months? This situation has been with us for five years. Do you send confidential messages to our government to tell him that there is a crisis right now? When will funds be made available and how many houses will be built? Could we have a report on that?

**Mr. Goodleaf:** I would like to thank the member for his comments. I am in full agreement with his remarks.

Il ne fait aucun doute que les gouvernements, ceux d'hier et d'aujourd'hui—et, j'ajouterais, ceux de demain—sont toujours disposés à admettre que le logement demeure une priorité. Notre ministre a procédé à des consultations exhaustives auprès des groupes autochtones au cours des deux dernières années et demie afin d'articuler de concert avec eux ce qui serait une politique appropriée et des programmes convenables de logement que nous pourrions mettre en oeuvre au cours des 10 à 15 prochaines années.

Je sais que ces consultations ont pris beaucoup de temps, mais elles se sont également avérées bénéfiques. En temps utile, mon ministre n'aura plus qu'à choisir, de concert avec ses collègues, le moment voulu pour prendre ces mesures, et je suis sûr qu'il le fera.

**Mr. Saint-Julien:** Mr. Deputy Minister, this housing crisis is causing serious social problems on the reserve. Tell it to the government by way of memorandum. I know that you cannot make your memorandums public, but tell our government that if there are social problems on the reserve, it is because of the housing crisis.

**The Chairman:** Before going to the second round, I would like to go back to your comments, Mr. Goodleaf. According to what you told us this morning, everything seems well. There are minor irritants sometimes, but as a whole, your appraisal is more sanguine than the one of the Auditor General of Canada. I find that a little troublesome. So would you allow me to ask a question to the Auditor General on your comments and your position?

In your annual report of 1991, Mr. Desautels, you seem to say the opposite. In paragraph 14.19 of your 1991 report, you state that the Indian Affairs Department does not have any accountability framework. That is a very serious comment. And you substantiated that comment.

In your 1992 report, you say that it is of particular importance and interest for the First Nations that your 1991 recommendations be taken seriously.

Mr. Desautels, since you have written your report, things have improved considerably, if I am to believe Mr. Goodleaf. Is that true? Do you have other comments to make in order for us to focus the debate?



[Texte]

Pour ce qui est de la reddition des comptes, par exemple, êtes-vous satisfait des réponses que nous avons eues ce matin? Sont-elles satisfaisantes en ce qui concerne l'imputabilité? Avez-vous en ce moment des renseignements supplémentaires qui pourraient nous aider à mieux comprendre le problème?

• 1000

**M. Desautels:** Monsieur le président, je vous remercie de votre question parce qu'elle me permet de faire une petite mise au point. Je suis conscient que le message que nous avons véhiculé est différent de celui du ministère.

Je reconnais que le ministère a d'excellentes intentions. En fait, il a mis en place de nouveaux mécanismes de financement qui sont assez prometteurs. Cependant, j'aimerais soulever deux points en réponse à votre question.

Premièrement, je pense que, dans les commentaires de M. le sous-ministre, on sous-évalue de façon assez sérieuse, selon moi, les difficultés auxquelles nous faisons encore face sur la question de l'imputabilité. Les nouveaux mécanismes de financement ont apporté plus de flexibilité et, sur le plan opérationnel, ont beaucoup amélioré les choses, mais ils sont loin d'avoir réglé les problèmes d'imputabilité aux deux niveaux, c'est-à-dire au sein des communautés autochtones et au niveau du ministre à la Chambre des communes.

Selon moi, le problème demeure entier et important. On fait allusion, dans la déclaration du sous-ministre, à une évaluation interne. On y souligne là aussi le défi qui reste à relever sur le plan de l'imputabilité. On a réglé des problèmes opérationnels, mais pas tellement de problèmes d'imputabilité.

Deuxièmement, dans la déclaration de M. le sous-ministre, on dit que la dévolution vers les bandes autochtones fonctionne bien. Je ne sais pas sur quoi on s'appuie, en réalité, pour faire une affirmation aussi catégorique. Le problème de base que nous soulevons depuis de nombreuses années, et que le Comité des comptes publics a soulevé également, c'est que le ministère n'a pas vraiment de mécanismes qui lui permettent de mesurer si tout cela fonctionne, si les programmes sociaux, les programmes d'habitation et les programmes d'éducation produisent, en réalité, les résultats escomptés.

On dit que la dévolution fonctionne. Encore là, cela semble fonctionner sur le plan opérationnel, mais on n'a pas d'information pour nous permettre de juger si les résultats sont vraiment là.

Là encore, je pense que le ministère, dans ses déclarations, reconnaît le problème. On dit bien que le ministère, jusqu'à maintenant, a assez bien accompli ses obligations de rendre compte en fonction du financement des programmes. Le ministère contrôle assez bien les fonds qui sont transférés, mais il n'exerce pas de contrôle adéquat ou de surveillance adéquate sur les résultats obtenus avec les fonds ainsi donnés.

Je voulais faire ces deux mises en garde qui expliquent pourquoi nous ne sommes pas tout à fait d'accord avec le portrait du ministère.

[Traduction]

With regards to accountability, for instance, are you satisfied with the responses we heard this morning? Are they satisfying with regards to accountability? Do you currently have additional information that would help us to better understand the problem?

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, I thank you for your question because it gives me the opportunity to make a little clarification. I am aware that the message that we are sending is at odds with the Department's message.

I acknowledge that the Department has excellent intentions. In fact, it has put in place new funding mechanisms that are quite promising. However, I would like to raise two points in reply to your question.

First, I think that, in the comments made by the Deputy Minister, we underestimate in quite a serious fashion, in my view, the problems we are still facing with regards to accountability. The new funding mechanisms have brought more flexibility and, on the operational level, have improved things, but they are far from having solved accountability problems at both levels, namely within native communities and at the level of the Minister within the House of Commons.

In my view, the problem remains whole and important. In the Deputy Minister's statement, reference is made to an internal audit. The challenge that remains with regards to accountability is underlined there as well. Operational problems have been solved, but not many accountability problems.

Second, in the Deputy Minister's statement, it is said that devolution benefiting native bands is going well. I do not know what is the basis, in reality, of such a categorical statement. The basic problem that we have been raising for many years, and that the Standing Committee on Public Accounts has been raising as well, is that the Department does not really have any mechanisms that would enable anyone to find out if all those programs are actually working, if social programs, housing and education programs yield, in reality, the expected results.

They say that devolution is working well. Here again, it seems to work on the operational level, but we have no information enabling us to judge if results have been achieved.

There again, I think that the Department, in its statements, acknowledges the problem. We say clearly that the Department, until now, has fulfilled its obligations reasonably well with regards to accountability in the area of program funding. The Department controls well enough the funds that are transferred, but it does not have adequate control or monitoring over the results achieved with the transferred funds.

I wanted to express those two reservations because they explain why we do not quite agree with the portrayal of the situation as made by the Department.

[Text]

**Le président:** Monsieur Goodleaf, vous avez entendu le commentaire. Voulez-vous prendre quelques instants pour nous parler de l'imputabilité et de la façon dont vous la voyez? À quoi les parlementaires peuvent-ils s'attendre du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien au niveau de l'imputabilité?

On ne reçoit pas d'information qualitative actuellement. Le vérificateur général vient de dire que ce que vous faites au niveau opérationnel n'est pas mal, mais qu'il y a encore des problèmes au niveau de l'imputabilité.

What about accountability to Parliament, Mr. Goodleaf? Are you going to give us more satisfactory information in the coming years?

**Mr. Goodleaf:** Mr. Chairman, it would be my hope that the department, through its minister, will always be able to provide Parliament with as much information as it needs, and where possible even more.

I do not want to leave any impression this morning, Mr. Chairman, that all is going well. We recognize there are deficiencies on both sides, internally in the department with respect to our own systems, and as well as perhaps the type of examples that have been raised by some of the members today, with respect to the communities.

• 1005

Here is what I'm trying to suggest to you, however, Mr. Chairman and members. The incidences that we hear of, and that you hear of as members of Parliament, get on the front page of the media. These, however, should not be characterized as the norm for the majority of communities in Canada.

I would just say this, Mr. Chairman, if I may. We were speaking about band indebtedness and bands that are in a financial debt situation. With respect to unqualified audits, in 1987-88, approximately 64% of the audits we received were unqualified. In 1991-92, the audits that we received were designated as 80% unqualified.

Is that one indicator that suggests that things are going well? It may. Others may look at it and say, "Well, that's simply from an accounting point of view". Is there still the issue of political accountability to the community? I can't comment on that. That would be an auditor's finding that it is unqualified.

My comment to you, Mr. Chairman, and to the others is that we indeed recognize that much more needs to be done. As we look for those new ways, I think the challenge faces not only the department, but I daresay if I may, respectively submit to members, that it's a key challenge that faces parliamentarians.

Until the rules of the game change for the department and the way that we are transferring funds to bands, we will continue to have this debate.

**The Chairman:** That's my point. That's exactly my point. We're going to more autonomy on the part of the band administration, yet my concern, as a parliamentarian, is whether we're ensuring that the system will be accountable to the people of Canada who indeed pay the bill.

[Translation]

**The Chairman:** Mr. Goodleaf, you have heard that comment. Would you like to take a few minutes to talk to us about accountability and the way you look at the whole matter? With regards to accountability, what can members of Parliament expect from the Department of Indian Affairs and Northern Development?

We do not currently receive any qualitative information. The Auditor General just told us that what you are doing on the operational level is not bad, but there are problems remaining with regards to accountability.

Qu'en est-il de la reddition de comptes au Parlement, monsieur Goodleaf? Allez-vous nous donner des informations plus satisfaisantes dans les années à venir?

**M. Goodleaf:** Monsieur le président, j'espère que le ministère, par la voix de son ministre, sera toujours en mesure de donner au Parlement toutes les informations dont il a besoin, et peut-être même davantage si possible.

Je ne veux pas vous donner l'impression ce matin, monsieur le président, que tout va bien. Nous admettons qu'il y a des lacunes des deux côtés, tant à l'intérieur du ministère pour ce qui est de nos propres systèmes, qu'à l'intérieur des communautés, comme en témoignent le genre d'exemples qui ont été soulevés par certains députés aujourd'hui.

Voici ce que j'essaie de vous dire, monsieur le président et membres du comité. Les cas dont nous entendons parler et dont les parlementaires entendent parler font les manchettes. Il ne faudrait toutefois pas en conclure que ces cas représentent la norme dans la majorité des communautés autochtones du Canada.

Je voudrais ajouter ceci, monsieur le président. Nous parlions de l'endettement des bandes. En 1987-1988, environ 64 p. 100 des rapports de vérification ne comportaient aucune réserve. En 1991-1992, les vérifications qui nous sont parvenues ne comportaient aucune réserve dans 80 p. 100 des cas.

Faut-il en conclure que les choses vont bien? C'est possible. D'aucuns soutiendront que c'est uniquement le point de vue des comptables. Le problème de l'obligation de rendre des comptes à la collectivité sur le plan politique se pose-t-il toujours? Je ne peux formuler de commentaires là-dessus. Il faut s'en remettre à la décision du vérificateur quand ce dernier déclare que son rapport de vérification ne comporte aucune réserve.

À ce sujet, monsieur le président, je voudrais dire que nous reconnaissons absolument qu'il reste beaucoup à faire. Nous devons trouver de nouvelles méthodes et je crois qu'il incombe au ministère de relever ce défi, mais j'ose dire, en toute déférence à l'égard des députés, que les parlementaires doivent également se mettre à la tâche pour relever ce défi.

Tant que l'on ne changera pas les règles du jeu et la façon dont le ministère transfère les fonds aux bandes, ce débat se poursuivra.

**Le président:** Précisément. C'est là que je voulais en venir. Nous nous dirigeons vers une plus grande autonomie administrative des bandes. Or, à titre de parlementaire, je m'inquiète de savoir si le système permettra de rendre des comptes à la population canadienne qui paie la note.



[Texte]

That's my only point. You've just answered it by saying, "Well, that's an ongoing debate". We're trying to resolve some of those questions here in this committee. How do we go about doing that, Mr. Goodleaf?

Will you ensure, for example, that when you give funds to those bands now that there will be mechanisms in place to ensure accountability back to you and back to Parliament?

**Mr. Goodleaf:** Clearly it is our intent, Mr. Chairman, to ensure that where we are required to report back, we should have the systems in place. If we don't have the system, it's our obligation to put it into place.

The answer, however, lies also in the method or the mechanism by which we transfer funds to bands. There will always be the need for public accountability, but the structure that we currently have before us requires a greater degree of monitoring by the department.

I have a department that is shrinking. This may not go over well in some parts of the public service, but I'm very proud to be the first aboriginal deputy and I'd like to see myself as the last deputy of the department.

**The Chairman:** Some of us agree with you, sir.

**Some hon. members:** Oh, oh!

**Mr. Goodleaf:** Thank you.

**The Chairman:** I'm trying to reconcile this with the members here. The Auditor General says that you have no structure of accountability in place at this time. He said that in 1990-91 and he repeats it in 1992. You come along and say, "Well, things are not that bad". I'm just trying to find out here exactly where we're at.

**Mme Bertrand (Brome—Missisquoi):** Monsieur le sous-ministre, vous êtes sans doute au courant qu'aux États-Unis, certaines tribus, comme les Navahos au Nouveau-Mexique et en Arizona, sont très avancées dans l'exercice de leur autonomie. Par ailleurs, ils reçoivent encore de l'argent de Washington. Je pense que la tribu reçoit de Washington la moitié de son budget, qui est de 287 millions millions de dollars.

Êtes-vous au courant du système d'imputabilité qui existe aux États-Unis? Cela pourrait peut-être nous servir de modèle.

**M. Goodleaf:** Monsieur le président, j'ai eu l'occasion de visiter les Navahos à deux reprises.

I've been very impressed by the system that they have there. You have knowledge that they, indeed, do receive funds from Washington, but they also receive a good portion of their funding from the various enterprises they have within the very vast reserve of the Navaho nations, which touches five states. Their accountability system is very, very sophisticated. Their whole political structure is very sophisticated.

I would almost equate the chairman of the Navaho nation to that of a governor, simply in terms of the sophistication of the systems there. We don't have systems of similar magnitude here in Canada.

[Traduction]

C'est tout ce que je voulais dire. Vous venez de répondre à ma question quand vous avez dit que le débat se poursuivra. Nous essayons justement de résoudre ce genre de problèmes au comité. Comment devrions-nous nous y prendre, monsieur Goodleaf?

Ferez-vous en sorte que dorénavant, quand vous donnerez des fonds aux bandes, il y aura des mécanismes garantissant que l'on rendra compte de l'utilisation de ces fonds à vous-même et au Parlement?

**M. Goodleaf:** Notre intention, monsieur le président, est de veiller à mettre en place les systèmes qui nous permettront de rendre des comptes lorsque nous sommes tenus de le faire. Si le système n'existe pas, c'est notre obligation de le mettre en place.

Il faut toutefois s'attarder également à la méthode ou aux mécanismes par lesquels nous transférons les fonds aux bandes. La nécessité de rendre compte publiquement ne disparaîtra pas, mais la structure qui est actuellement en place exige une surveillance plus étroite de la part du ministère.

Je dirige un ministère qui rétrécit. Ce n'est peut-être pas bien vu partout dans la fonction publique, mais je suis très fier d'être le premier sous-ministre autochtone et je souhaiterais être le dernier sous-ministre à diriger ce ministère.

**Le président:** Certains d'entre nous sont d'accord avec vous, monsieur.

**Des voix:** Oh, Oh!

**M. Goodleaf:** Merci.

**Le président:** J'essaie de dégager un consensus des membres du comité à ce sujet. Le vérificateur général dit que vous n'avez pas en place actuellement de structure permettant de rendre des comptes. Il l'a dit en 1990-1991 et il le répète en 1992. Or, vous venez nous dire que les choses ne vont pas si mal. J'essaie simplement de faire le point.

**Mrs. Bertrand (Brome—Missisquoi):** Mr. Deputy Minister, you are probably aware that in the United States, some tribes, including the Navahos in New Mexico and Arizona, are very advanced in the practice of self-government. However, they still receive funds from Washington. I believe that the tribe receives from Washington half of its budget, which is \$287 millions.

Are you aware of the accountability system that exists in the United States? We could use that as a model.

**Mr. Goodleaf:** Mr. Chairman, I had the opportunity to visit Navahos on two occasions.

J'ai été très impressionné par le système qui est en place chez eux. C'est vrai qu'ils reçoivent des fonds de Washington, mais une bonne partie de leurs fonds provient des diverses entreprises qu'ils ont créées dans l'immense réserve des nations Navaho qui s'étend sur cinq États. Leur système de responsabilité financière est très perfectionné. En fait, c'est toute leur structure politique qui est très perfectionnée.

En fait, l'ensemble de leur système politique a atteint un tel degré de perfectionnement que je dirais presque que le président de la nation Navaho est l'équivalent d'un gouverneur. Nous n'avons pas au Canada de système d'une telle complexité.

[Text]

[Translation]

• 1010

Would the process of accountability of the Navahos be applicable here in Canada? It may be. I know of many First Nations here in Canada from which members have been visiting the Navahos and looking at a variety of areas, such as policing, economic development, matters relating to governance, and, yes, indeed, matters related to public accountability to their constituents.

Whether the model of the Navaho Nation or any others in the United States will be applicable here in Canada, I really would leave to the First Nations to judge.

My experience, Mr. Chairman, in dealing with my colleagues in Washington in years gone by and in meeting with many aboriginal groups in the United States, notwithstanding the observations that the Auditor General may have and many of our own concerns about conditions here in Canada, I like to believe Canada has much to contribute and to perhaps offer as advice to our colleagues in the United States with respect to some of the questions you've raised.

**Mme Bertrand:** Comment rendent-ils compte au gouvernement de Washington? De quelle façon procèdent-ils pour que le gouvernement soit satisfait? C'est de cela qu'on s'inquiète ici. Notre Parlement n'est pas satisfait des renseignements qu'il reçoit du ministère. Est-ce qu'il y aurait quelque chose à apprendre de Washington?

**M. Goodleaf:** Monsieur le président, je ne suis pas sûr des détails exacts de la façon dont la tribu des Navahos rend compte à Washington.

So I'm not equipped, Mr. Chairman, as an expert, to even comment on the details of that. My examination with the Navahos has been more with respect to their accountability to their constituents, rather than the model of accountability to Washington.

**Mme Bertrand:** Monsieur Desautels, dans votre rapport de ce matin, à la troisième page, vous dites:

Il est prématuré pour nous de commenter ces intentions.

Il s'agit des intentions du ministère concernant votre rapport. Les réponses du ministère sont venues le 30 juin. Nous sommes en décembre. Vous dites qu'il est prématuré d'apporter des commentaires à la réponse du ministère. La réponse apporte des précisions intéressantes et surtout certaines preuves qu'il se fait quelque chose. C'est au dernier paragraphe de votre exposé de ce matin.

**M. Desautels:** Nous avons évidemment pris connaissance de la réaction du ministère, mais dans la réponse du ministère, à la demande du Comité, il y avait certains détails sur le plan de nouvelles mesures prises par le ministère pour régler certains des problèmes, non seulement les questions d'imputabilité dont on discute ce matin, mais également des questions d'habitation ainsi que des questions sur les recettes provenant du pétrole et des mines. On avait couvert plusieurs

Le régime de responsabilité financière des Navahos serait-il applicable au Canada? C'est possible. Je sais que beaucoup de Premières nations du Canada ont envoyé des observateurs chez les Navahos pour étudier divers aspects de leur organisation, notamment l'élaboration des politiques, le développement économique, les questions administratives et aussi la façon dont les Navahos rendent compte de leur administration financière au grand public et à leurs membres.

Quant à savoir si le modèle de la nation Navaho ou d'autres nations autochtones des États-Unis serait applicable au Canada, je m'en remets aux Premières nations pour en juger.

D'après mon expérience, monsieur le président, en me fondant sur les contacts que j'ai eus au fil des années avec mes collègues de Washington et sur de nombreux entretiens avec des représentants de groupes autochtones des États-Unis, en dépit des réserves que le vérificateur général peut avoir et que nous-mêmes pouvons avoir au sujet des conditions qui prévalent ici au Canada, j'aime à croire que le Canada a beaucoup à offrir et pourrait peut-être même à l'occasion donner des conseils à nos collègues américains au sujet de certaines questions que vous avez soulevées.

**Mrs. Bertrand:** How are they accountable to the government in Washington? What procedure do they have for the government to be satisfied? That is what we are worrying about over here. Our Parliament is not satisfied with the information it receives from the Department. Could we have something to learn from Washington?

**Mr. Goodleaf:** Mr. Chairman, I am not sure about the specific details of how the Navahos tribe is accountable to Washington.

Par conséquent, monsieur le président, je ne suis pas compétent pour me prononcer là-dessus. Mon étude des Navahos a plus porté sur la façon dont ils rendent compte à leurs propres membres que sur le modèle de reddition de comptes à Washington.

**Mrs. Bertrand:** Mr. Desautels, I quote from page 3 of the presentation you made this morning. You said:

It is premature for me to comment on these intentions.

You were making reference to the Department's intentions about your report. The Department's response was tabled on June the 30th. We are now in December. You are saying that it is premature to comment on the Department's response. Yet we find some interesting specific points in that response, particularly some evidence that things are being done. That was in the last paragraph of the presentation you made this morning.

**Mr. Desautels:** We have obviously read the Department's response. But in that response, at the request of the Committee, the Department dealt in some detail with the new measures taken by the Department to solve some of the problems, not only related to the accountability issue that we are discussing this morning, but also related to housing issues and matters concerning the oil and gas revenues. We covered many subjects in our report from last year and we



[Texte]

sujets dans notre chapitre de l'an dernier, et nous n'avons pas encore vérifié si les mesures prises par le ministère avaient produit des résultats satisfaisants. Nous étions d'accord sur certaines mesures, mais nous n'avons pas encore eu le temps de vérifier si cela fonctionnait vraiment bien.

Ma réaction à ce que le ministère nous a dit sur ces questions-là est positive. Là où je suis plus critique, c'est sur le plan des mesures collectives pour mettre en place des mécanismes d'imputabilité valables.

Je voudrais en profiter, monsieur le président, pour dire que le vérificateur général ne veut pas pousser un concept qui peut sembler dépassé, étant donné les discussions constitutionnelles et les modifications administratives.

• 1015

Par contre, nous pensons que si on peut solutionner ces problèmes-là, tout le monde pourra en sortir gagnant. Ce n'est pas une question de satisfaire un parti au détriment de l'autre. Je crois sincèrement que, si on peut régler les problèmes d'imputabilité, à la fois sur le plan local et sur le plan du ministère, tout le monde en sortira gagnant. Les autochtones, eux, vont en recevoir plus pour l'argent qui leur est octroyé.

Je suis totalement convaincu de cela, et vous m'avez mis la puce à l'oreille quand vous avez parlé des Navahos aux États-Unis. Il y a, au Canada, des cas qui sont d'excellents exemples. C'est là-dessus que nous devons axer nos efforts à l'avenir. Nous devons essayer d'établir où sont les meilleures pratiques à l'heure actuelle, au Canada, et encourager le reste de la communauté autochtone à imiter ces meilleures pratiques. Il y en a et elles sont excellentes. De notre côté, nous aimerions encourager cette tendance vers la mise en application des meilleures pratiques qui sont actuellement en vigueur au Canada même.

**Le président:** Je dirais aux députés de lire le paragraphe 14.51 sur le sujet que le vérificateur général vient de mentionner. Il y a là des exemples assez frappants et intéressants de façons d'améliorer la gestion.

**M. Saint-Julien:** Je m'excuse, monsieur le président. Est-ce qu'on peut connaître ces exemples?

**Le président:** Il y en a à la page 369 du Rapport annuel de 1991.

**M. Larrivée:** Dans le même ordre d'idées, monsieur Goodleaf, mon collègue trouve qu'il y a beaucoup d'amélioration à apporter à la condition des autochtones au Canada. On en est tous conscients, mais le but du Comité est de s'assurer que les sommes d'argent versées par le gouvernement tendent à améliorer le sort des autochtones. Cependant, on manque de mécanismes et de méthodes pour évaluer à quel point on atteint nos objectifs.

Il y a 4 milliards de dollars qui sont dépensés à travers le Canada pour améliorer la situation. On sent que le gouvernement et votre ministère veulent donner, et c'est tout à fait normal, plus d'autonomie dans la gérance au sein des réserves, mais quand on donne plus d'autonomie, il doit y avoir des contrôles plus forts. La tendance, d'après ce que j'ai pu comprendre, c'est qu'on donne plus d'autonomie et qu'on a moins de contrôles.

[Traduction]

have yet to check whether the measures taken by the Department had yielded satisfactory results. We agreed on some of the measures but we have not had the time yet to ensure that everything was satisfactory.

My reaction to what the Department has told us on these issues is positive. However, I am more critical in the area of collective measures aimed at putting in place appropriate accountability mechanisms.

I would like, to take this opportunity Mr. Chairman, to say that the Auditor General does not want to advocate a concept that could be outdated, given the constitutional discussions and administrative changes.

However, we believe that if we can solve these problems, everyone will be better off. It is not a matter of giving satisfaction to one party to the detriment of another. I sincerely believe that if we can solve these accountability problems, both at the local and department levels, everybody will be better off. Aboriginals will have more bang for the buck that is given to them.

I am totally convinced of that and you started me thinking when you talked about the Navahos in the United States. There are in Canada some excellent examples of that. We will have to focus our efforts in this direction in the future. We must try to determine where are the best practices in this regard at the present time in Canada and we must encourage the rest of the aboriginal community to imitate these practices. There are some excellent practices around. For our part, we would like to encourage that trend, that is the implementation of the best practices that are presently in existence here in Canada.

**The Chairman:** I suggest that members should read paragraph 14.51 on the subject matter that the Auditor General has just mentioned. There are in there some rather striking and interesting examples of possible ways to improve the management.

**Mr. Saint-Julien:** I am sorry Mr. Chairman. Could you tell us about those examples?

**The Chairman:** You will find them on page 369 of the 1991 Annual Report.

**Mr. Larrivée:** In the same vein, Mr. Goodleaf, my colleague finds that the lot of Aboriginals in Canada could be vastly improved. We are all aware of that but the goal of the Committee is to ensure that the funds allocated by the government do tend to improve the lot of Aboriginals. However, there is a lack of mechanisms and procedures to assess in what degree our objectives are met.

Four billion dollars are spent throughout Canada to improve the situation. We understand that the government and your department want to grant Aboriginals more independence in the stewardship of their reserves, which is quite legitimate. However, that greater independence must be accompanied with tighter controls. The tendency, from what I have understood, is that we are granting more independence with less controls.

[Text]

C'est toute la question de déterminer comment on peut évaluer l'atteinte des objectifs qui sont fixés au départ. Dans toutes les conversations qu'on a eues, je n'ai pas compris quelles étaient les mesures que vous aviez à apporter pour qu'on puisse déterminer si on avance ou on recule. Plus on investit, plus on demande. M. Saint-Julien demande plus de fonds du gouvernement pour le logement. Les 4 milliards de dollars qui sont dépensés actuellement sont-ils bien utilisés? On n'a peut-être pas besoin de fonds additionnels, mais plutôt d'une meilleure utilisation des fonds. On n'est pas en mesure de juger de cela ce matin.

**Mr. Goodleaf:** Mr. Chairman, the question involves a multiple number of areas, so if I could deal with a few of them to begin with, I will do so.

You ask, sir, whether we are able to measure some of the results from our expenditures. I will give you an example, Mr. Chairman. Education, which is a significant part of our budget—and I speak of post-secondary education, elementary, and secondary. We can obviously measure today the number of students in post-secondary education institutions; we know the numbers. Perhaps not right down to the exact figure, but I think we know the numbers. We know the number of students who are in band-controlled schools. We know the amount of money that is being dedicated on a per pupil basis for the education of that student. We have also been able to measure whether or not devolution has worked in education, for example, and I dare say the evidence has been, both through academic studies and our own measurement, that as bands take over the administration of education the retention rate of students is higher, the success rate is higher, and the number of students who go on to highschool and university is far greater. In other words, sir, they have done a better job than we did, and—which goes back to my comment—devolution is working.

• 1020

The question then also comes up, after saying that we have satisfied you and that we know how many students there are, how many are graduating, and may even know how many are going to stay in school during the next several years, as to whether we can also assure you, as members of Parliament, that the money was used for the right purposes. That is where I believe, sir, we do indeed get into the debates on what the ultimate reporting relationship is that is available.

For those communities, particularly with regard to education, the reporting relationship to us is extremely detailed. They recognize the need for it because that is the way in which we are funded.

[Translation]

That is the whole issue. We must be able to assess to what degree the objectives that are established at the start are met. In all the exchanges that we had, I did not understand what measures you have implemented that could help us determine whether we are going forward or backward. The more we invest, the more the expectations rise. Mr. Saint-Julien is asking the government for more funds for housing. Are the \$4 billion that are presently allocated well spent? Perhaps what we need are not additional funds but rather a better utilization of the existing funds. We will not be able to determine that this morning.

**M. Goodleaf:** Monsieur le président, la question comporte de nombreux volets, mais je voudrais essayer d'y répondre.

Vous demandez, monsieur, si nous sommes en mesure d'évaluer les résultats de nos dépenses. Je vais vous en donner un exemple, monsieur le président. L'éducation représente un élément important de notre budget; je veux parler de l'enseignement élémentaire, secondaire et postsecondaire. Nous pouvons évidemment compter le nombre d'étudiants qui suivent des cours dans les maisons d'enseignement postsecondaire; nous connaissons ces chiffres. Peut-être pas à un étudiant près, mais nous avons des chiffres assez précis. Nous savons combien d'étudiants sont inscrits dans les écoles administrées par les bandes. Nous connaissons le coût unitaire, c'est-à-dire le montant dépensé pour l'éducation de chaque élève. Nous avons également pu évaluer si la dévolution a donné des résultats satisfaisants dans le domaine de l'éducation et j'ose dire que les faits démontrent, d'après les études de spécialistes et d'après notre propre évaluation, qu'à mesure que les bandes prennent en main l'administration de l'éducation, le taux de décrochage diminue, le taux de succès augmente et un nombre beaucoup plus élevé d'étudiants poursuivent leurs études à l'école secondaire ou à l'université. Autrement dit, elles ont obtenu de meilleurs résultats que nous, c'est-à-dire que la dévolution donne de bons résultats, comme je le disais tout à l'heure.

Maintenant, si nous pouvons satisfaire votre curiosité en vous disant combien il y a d'élèves, combien d'entre eux terminent leurs études et peut-être même combien d'entre eux vont poursuivre leurs études pendant les prochaines années, on peut ensuite se demander si nous pouvons donner aux parlementaires l'assurance que l'argent ainsi dépensé a bel et bien servi aux fins auxquelles il était destiné. Là-dessus, je crois que l'on peut en effet se lancer dans un débat sur les renseignements que nous avons à notre disposition quant à la reddition ultime de comptes.

En l'occurrence, pour ce qui est des dépenses consacrées à l'éducation dans ces collectivités, nous possédons des renseignements comptables extrêmement détaillés. Les autochtones en reconnaissent la nécessité parce que c'est ainsi que leur financement est assuré.



[Texte]

The Treasury Board will provide funds to the department in the area of education based on nominal role, family formations, and so forth. So that information is key data that are needed, on housing or on capital infrastructure, such as water and sewer systems. We can measure how many schools we are building every year.

I must say, if I may be permitted, Mr. Chairman, in the open brackets on the construction side, that we have taken a very clear decision over the years that rather than having Public Works Canada actually go in and build these infrastructures, such as schools, water and sewers, we have looked to the community to in effect take on the management of those projects.

I daresay, Mr. Chairman and members of the committee, that the success rate is extremely good. The work provides for local employment and for enhanced management skills at the community level, and at the end of the day there is a school the community feels more proud of.

So, yes, we can measure the number of schools, the number of water and sewer systems that have been built, the number of houses that have been built, and so forth. Unfortunately, sir, we can also measure the number of people who are on social assistance and the rates being provided for them, and we can also measure the dropout rate.

But those are areas that are macro-indicators. I think Mr. Williams was mentioning this earlier, Mr. Chairman, and we use the word with all—perhaps it was not the right choice. I do not wish to be overly sophisticated in these terms. We are trying to get at the fact that we have some of those indices in place for the benefit of government and now, more importantly, for the benefit of First Nations.

We must be able to develop systems in a more sophisticated way. They have to know whether or not value for money is being achieved and, for themselves, whether or not they have that flexibility to redirect resources to perhaps get better education or better systems of capital in a reserve.

**M. Larrivée:** Monsieur le vérificateur général, je pense que vous avez le goût de faire un commentaire.

**Le président:** C'est une invitation, monsieur Desautels. Allez-y.

**Mr. Desautels:** Well, I had a bit of a reaction to Mr. Goodleaf's comments. I think that information is also very positive. To stay on the subject, he was using education as a case in point in saying that the department now has some information by which to measure the success or lack of success of the expenditures in that area.

My concern is that we have not yet moved to the stage at which that information is used in a meaningful way in terms of reporting to Parliament. We seem to have the indication that this information is being used now, since it has become available within the department, for its own management purposes. But these are indicators that would, in my view, be quite useful to Parliament, in meeting and filling the void we have been talking about for years. So my wish would be that

[Traduction]

Le Conseil du Trésor attribue en effet des fonds au ministère dans le domaine de l'éducation en se fondant sur le nombre de personnes inscrites sur la liste, le nombre de ménages, etc. Ce sont des renseignements essentiels pour le financement des logements et de l'infrastructure, notamment les réseaux d'égout et d'aqueduc. Nous savons exactement combien d'écoles nous construisons chaque année.

Au sujet des immobilisations, je voudrais ajouter, monsieur le président, que nous avons délibérément décidé depuis des années de ne pas confier ces travaux d'infrastructure à Travaux publics Canada, notamment pour la construction d'écoles et de réseaux d'égout et d'aqueduc, mais de nous en remettre plutôt à la collectivité qui assure la gestion de ces projets.

J'ose dire, monsieur le président et membres du comité, que le taux de succès est extrêmement bon. Ces travaux fournissent des emplois locaux et permettent aux gens de la collectivité d'acquérir des compétences dans le domaine de la gestion. De plus, au bout du compte, la collectivité possède une école dont elle est particulièrement fière.

Nous pouvons donc préciser exactement le nombre d'écoles ou de maisons qui ont été construites, ou les travaux d'égout et d'aqueduc, etc. Malheureusement, nous pouvons également mesurer exactement le nombre de personnes qui vivent de prestations d'aide sociale et le montant de leurs prestations ainsi que le taux exact des décrocheurs.

Mais ce sont là des indicateurs macro-économiques. Je pense que M. Williams l'a mentionné tout à l'heure, monsieur le président, et nous utilisons cette expression. . . Enfin, peut-être n'ai-je pas choisi le bon mot. Je m'en voudrais de compliquer exagérément les choses. Ce que je veux dire en fait, c'est que nous avons mis en place certains indices, ce qui est tout à l'avantage du gouvernement et surtout, désormais, des Premières nations.

Nous devons maintenant mettre au point des systèmes plus perfectionnés. Les autochtones doivent savoir s'ils en ont pour leur argent et s'ils ont la marge de manoeuvre qui leur permettrait de réaffecter les ressources en vue d'obtenir de meilleurs résultats en matière d'éducation ou d'immobilisations dans les réserves.

**Mr. Larrivée:** Mr. Auditor General, I believe you are anxious to comment.

**The Chairman:** That is an invitation, Mr. Desautels. Go ahead.

**M. Desautels:** Eh bien, les observations de M. Goodleaf m'ont fait tiquer. Je crois également que tout cela est très positif. Pour rester sur le même sujet, il a donné l'exemple de l'éducation pour dire que le ministère possède maintenant des renseignements lui permettant de mesurer le taux de succès ou d'insuccès des dépenses dans ce domaine.

Ce qui me préoccupe, c'est que nous n'avons pas encore les outils qui nous permettraient d'utiliser cette information de façon utile pour ce qui est de rendre des comptes au Parlement. On semble nous dire que ces renseignements dont dispose maintenant le ministère sont utilisés à ses propres fins de gestion interne. Mais je trouve que ces indicateurs seraient très utiles au Parlement en comblant une lacune que l'on dénonce depuis des années. Je souhaite donc que le

[Text]

the department would be in a position before long to use those indicators in its reporting to Parliament.

**The Chairman:** Can we suggest to you, sir—

**Mr. Goodleaf:** That is a suggestion I fully recognize and the Auditor General knows it is very much our intention, through part 3 of the estimates, to provide that level of detail so that parliamentarians and indeed the public can make their judgments as to whether or not we are getting value for dollars.

Part 3 of the estimates has been a very burdensome exercise over the years and has been meant to be much more simplistic in providing members of Parliament with information. That is an area we are clearly moving on.

**The Chairman:** Excellent.

**Mr. Redway (Don Valley East):** Mr. Goodleaf, I want to add my personal congratulations on your appointment. I had the opportunity to convey them by letter earlier, but certainly I was delighted with your appointment.

**Mr. Goodleaf:** Thank you.

• 1025

**Mr. Redway:** Having said that, I know you want to get right at making changes for the better in the department. In the Auditor General's report of last year, paragraph 14.20, he pointed out that your department should be improving its accountability framework to include as a minimum the following requirements in administering payments to bands and tribal councils.

The first one is the timely submission of annual audited financial statements. You've indicated that about 76% are unqualified auditors' opinions of financial statements. Do they come in on time or what's the story there?

**Mr. Goodleaf:** Mr. Chairman, I would not know the actual numbers, but my personal experience has been that there always is a problem with timing. I will accept the Auditor General's comment without debate.

**Mr. Redway:** How can you improve that?

**Mr. Goodleaf:** There are some reasons. I'm not trying to wholly defend the fact that reports are tardy—

**Mr. Redway:** There's always reasons, but how can you improve it?

**Mr. Goodleaf:** We have to remember the audits are being conducted by an independent auditor hired by the community.

**Mr. Redway:** Is it the auditor's problem?

**Mr. Goodleaf:** Sometimes it is his problem. Sometimes it is the problem of the community in making sure that all of—

**Mr. Redway:** We'll have to get after the institute about that.

**Mr. Goodleaf:** We do meet regionally. Our regional directors general and our directors of finance do have workshops with many of these auditors who are well-known in the communities. We try to lay out for them our new

[Translation]

ministère puisse très bientôt utiliser ces indicateurs dans ses rapports au Parlement.

**Le président:** Nous vous transmettons la suggestion, monsieur.

**M. Goodleaf:** C'est une suggestion dont je tiens pleinement compte. Le vérificateur général n'ignore pas que nous avons tout à fait l'intention de fournir ces renseignements détaillés à la Partie III du Budget des dépenses, afin que les parlementaires et le grand public puissent porter leur propre jugement quant à savoir si l'on en a pour son argent.

Au fil des années, la Partie III du Budget des dépenses a constitué un exercice très accaparant, alors que l'objectif au départ était beaucoup plus simple, il s'agissait de renseigner les parlementaires. Nous nous attaquons résolument à cette tâche.

**Le président:** Excellent.

**M. Redway (Don Valley-Est):** Monsieur Goodleaf, je vous ai déjà écrit pour vous féliciter de votre nomination, mais je tiens maintenant à le faire personnellement. J'ai été très content d'apprendre votre nomination à ce poste.

**M. Goodleaf:** Merci.

**M. Redway:** Cela dit, je sais que vous avez l'intention d'effectuer des changements au ministère pour améliorer les choses. Dans son rapport de l'année dernière, le vérificateur a souligné au paragraphe 14.20 que votre ministère devrait améliorer son cadre de responsabilité de manière à inclure au moins les volets suivants pour l'administration des paiements versés aux bandes et aux conseil tribaux.

En premier, il y a la présentation, en temps opportun, d'états financiers annuels vérifiés. Vous avez déclaré qu'environ 76 p. 100 des états financiers ne font l'objet d'aucune réserve de la part des vérificateurs. Ces documents arrivent-ils à temps ou qu'en est-il?

**M. Goodleaf:** Monsieur le président, je ne peux avancer de chiffres, mais mon expérience est qu'il y a toujours un problème de ponctualité. J'accepte sans contestation les commentaires du vérificateur général à ce propos.

**M. Redway:** Comment la situation peut-elle être améliorée?

**M. Goodleaf:** Il existe plusieurs raisons. Je ne cherche pas à justifier le fait que les rapports sont en retard. . .

**M. Redway:** On peut toujours trouver des raisons, mais que comptez-vous faire pour améliorer la situation?

**M. Goodleaf:** Il ne faut pas oublier que les vérifications sont effectuées par un vérificateur indépendant recruté par chaque collectivité.

**M. Redway:** Est-ce le problème du vérificateur?

**M. Goodleaf:** Parfois oui. Parfois c'est le problème de la collectivité qui doit s'assurer que tous. . .

**M. Redway:** On devrait en parler à l'institut.

**M. Goodleaf:** Nous nous rencontrons sur le plan régional. Nos directeurs régionaux dans les régions et nos directeurs financiers organisent des ateliers avec un grand nombre de ces vérificateurs qui sont des notables dans les



[Texte]

requirements on accountability. We also state and reinforce the issue of timeliness. We need these audit reports by a certain time. We can only go so far as demanding the timeliness as you suggest.

**Mr. Redway:** Since the Auditor General's pointed this out specifically, do you have some new initiatives in mind to improve the timeliness?

**Mr. Goodleaf:** Mr. Chairman, if I may, Mr. Williams.

**Mr. Williams:** Thank you very much. Just to step back for a second, a big part of the problem, frankly, is a cultural mind-set. We in the department have been working for many years with First Nations and only in the last couple of years are we setting up much more sophisticated accountability regimes. That requires both from us and from the First Nations a better understanding of what accountability means.

What we're trying to do internally is clearly educate our own staff. We've just recently reorganized. We're making these goals for them much more black and white. They know much more clearly than ever before that we are going to be monitoring what percentage of the audits are coming in and following up as to why they're not.

**Mr. Redway:** So they're going to start bugging the bands. Is that it?

**Mr. Williams:** They're going to be putting more pressure on.

On the other side of the equation, quite naturally when signing these agreements with First Nations, we are getting a much better understanding about the necessity for both parties to comply with the terms and conditions. It's a joint agreement.

Part of that requires an audit at a specific period of time. We're trying to make our recipients know that we're going to hold them to that too; we're going to be following up. So there's going to be pressure coming from both sides to try to address the issue.

**Mr. Redway:** When did all this pressure start?

**Mr. Williams:** I would say that over the last year to two, we have slowly been addressing our—

**Mr. Redway:** Slowly.

**Mr. Williams:** Slowly, because you're talking about 600 First Nations, 70-some tribal councils. It's not easy to get people to understand that we really are going to be much more vigilant in enforcing the terms and conditions.

**Mr. Redway:** We can expect then, when the auditor general comments on what he's had to say in 1991, that there won't be any more worry about timely submissions of annual audit statements? Are you giving us that assurance today, Mr. Williams?

**Mr. Williams:** I would prefer to say that there are always going to be some. You're talking about such a vast array. I would hope the trend will continue to improve.

[Traduction]

collectivités. Nous cherchons à leur expliquer nos nouveaux critères en matière d'obligation de rendre compte. Nous abordons également la question de la ponctualité et faisons ressortir qu'il est nécessaire que nous recevions ces rapports de vérification dans certains délais. Mais comme vous le suggérez, il y a certaines limites à ce que nous pouvons exiger à ce sujet.

**M. Redway:** Étant donné que le vérificateur général a mentionné spécifiquement ce problème, envisagez-vous de prendre de nouvelles initiatives pour améliorer la ponctualité?

**M. Goodleaf:** Monsieur le président, si vous le permettez, je vais donner la parole à M. Williams.

**M. Williams:** Pour revenir à ce qui a été dit, je pense qu'il s'agit surtout d'une question de mentalité culturelle. Le ministère travaille depuis de nombreuses années avec les Premières nations et ce n'est que depuis deux ans environ que nous avons mis en place des structures de responsabilité beaucoup plus sophistiquées qui exigent de notre part comme de celle des Premières nations une meilleure compréhension de ce que signifie le concept.

Au niveau interne, nous nous efforçons surtout d'accroître les connaissances de notre personnel. Nous venons de procéder à une réorganisation et nous essayons de faire en sorte que les objectifs soient parfaitement clairs. Ils comprennent beaucoup mieux maintenant que jamais auparavant que nous avons l'intention de contrôler le nombre de vérifications qui nous parviennent et nous occuper des retardataires.

**M. Redway:** Si je comprends bien, on va commencer à pousser dans le dos des bandes?

**M. Williams:** On va mettre un peu plus de pression.

Par ailleurs, l'autre aspect des choses est que grâce aux ententes passées avec les Premières nations, nous avons une bien meilleure compréhension mutuelle de la nécessité d'en respecter les modalités. Il s'agit d'un engagement mutuel.

Une des exigences est une vérification à un moment précis. Nous cherchons à faire en sorte que nos administrés sachent que nous allons les tenir responsables également; nous suivrons les dossiers et donnerons les suites voulues. Il va donc y avoir des pressions qui seront exercées des deux côtés pour s'attaquer au problème.

**M. Redway:** Depuis quand exercez-vous ces pressions?

**M. Williams:** Je dirais que depuis un an ou deux, nous avons lentement commencé à . . .

**M. Redway:** Lentement.

**M. Williams:** Lentement effectivement, parce qu'il s'agit de 600 Premières nations et de quelque 70 conseils tribaux. Il n'est pas facile de faire comprendre aux gens que nous avons l'intention d'être beaucoup plus vigilants au sujet de l'application des modalités des ententes.

**M. Redway:** On peut donc s'attendre à ne plus trouver, dans les commentaires que fera le vérificateur général de ses remarques contenues dans son rapport de 1991, le problème de la présentation en temps opportun des rapports de vérification annuels. Pouvez-vous nous donner cette assurance aujourd'hui?

**M. Williams:** Je préfère dire qu'il y aura toujours des cas spéciaux. Il faut tenir compte de la dimension des activités, mais j'espère que les choses continueront de s'améliorer.

[Text]

**Mr. Redway:** Fast?**Mr. Williams:** Fast.**Mr. Redway:** Good. We'll write that down. The same applies to another requirement of the same paragraph:

...timely submission of activity and financial reports with acceptance of monitoring as a criterion of eligibility. . .

Can you tell me what you've done since this report came out to improve that?

**Mr. Williams:** Certainly. In fact, just this past summer we have issued a comprehensive reporting guide to First Nations specifying exactly what we are going to require from them and when. We have also issued a new audit guide that integrates reporting requirements with the auditors' criteria.

That was done in conjunction with the First Nations. It presents a much clearer picture of what they have to do to comply with the terms and conditions. So we're very hopeful.

• 1030

**Mr. Redway:** What about the timeliness, then, the speed-up there?**Mr. Williams:** That's clearly specified in there too. Mind you, it was specified in the actual agreement itself, so—**Mr. Redway:** Is this something new though?**Mr. Williams:** —this will help.**Mr. Redway:** Is this something new?**Mr. Williams:** It will help. It's always—**Mr. Redway:** It's always been there surely. What are you going to do to actually get it to work now?**Mr. Williams:** We're going to be more vigilant in our monitoring, frankly. That's why we have an automated system.**Mr. Redway:** How do we measure your vigilance? Do we have a quantitative measure for that?**Mr. Williams:** As I said, the trend will improve.**Mr. Redway:** We'll be looking forward to that trend improving.

The third item in that paragraph is the evaluation of funding arrangements respecting the quality and level of services provided to band measures.

The Auditor General and, I guess, all auditors probably have some criteria for auditing the question of evaluation. They've provided me with their eight criteria. I'm not sure whether they've ever discussed those with you, but I suspect they have.

Number one is that the objectives of the Grants and Contribution Program should be clearly stated.

[Translation]

**M. Redway:** Rapidement?**M. Williams:** Rapidement.**M. Redway:** Très bien. C'est noté. La même chose s'applique à une autre exigence formulée dans le même paragraphe:

...présentation, en temps opportun, par les bandes et les conseils tribaux, d'états financiers annuels vérifiés. . .

Pouvez-vous me dire ce qui a été fait depuis la publication du rapport pour améliorer cette situation?

**M. Williams:** Très certainement. En fait, pas plus tard que l'été dernier, nous avons publié à l'intention des Premières nations un guide sur l'établissement de rapports financiers qui énonce précisément ce que nous voulons et quand. Nous avons également sorti un nouveau plan de vérification qui incorpore les exigences en matière de rapports aux critères du vérificateur général.

Cela s'est fait en collaboration avec les Premières nations. Il en résulte une bien meilleure compréhension de leurs responsabilités par rapport aux modalités des ententes. Nous avons bon espoir que les choses iront en s'améliorant.

**M. Redway:** Au sujet de la ponctualité, a-t-on constaté une accélération des choses?**M. Williams:** Cela est également clairement stipulé. Remarquez que ça l'était déjà dans l'accord lui-même, alors. . .**M. Redway:** Est-ce que c'est quelque chose de nouveau?**M. Williams:** . . . cela aidera.**M. Redway:** Est-ce que c'est nouveau?**M. Williams:** Cela aidera. C'est toujours. . .**M. Redway:** Cela a sûrement toujours figuré dans le document. Mais qu'allez-vous faire concrètement pour que cela soit suivi d'effet?**M. Williams:** Pour parler franchement, nous allons surveiller les choses de plus près. C'est pourquoi nous avons un système informatisé.**M. Redway:** Vous parlez d'être plus vigilants: Comment peut-on mesurer la vigilance? Existe-t-il des critères quantitatifs?**M. Williams:** Comme je l'ai dit plus haut, la tendance est à l'amélioration.**M. Redway:** Nous serons heureux de constater que les choses s'améliorent.

Le troisième point de l'alinéa porte sur l'évaluation des accords de financement en ce qui concerne la qualité et le niveau des services fournis aux membres des bandes.

Le vérificateur général et, je suppose, tous les vérificateurs appliquent certains critères de vérification quand il s'agit de procéder à des évaluations. Ils m'ont transmis huit de leurs critères. Je ne suis pas sûr qu'ils en aient discuté avec vous, mais je le présume.

Le premier critère est que les objectifs du Programme de subventions et de contributions soient clairement énoncés.



[Texte]

Number two is appropriate terms and conditions for the grants, and programs should be established consistent with the legislative mandate and requirements of central agencies.

Number three is information on grants, contributions, programs, particularly information on rules governing eligibility.

Guidelines for applicants and preparation of proposals should be made available to potential applicants.

A procedure should be established for ensuring that applications approved are those likely to achieve program objectives, and these procedures should be documented.

Grants and contributions should be consistent with the approved level of funding.

Approved grants and contributions should be monitored.

The management information system should provide reliable, relevant, and timely information to appropriate managers on program operations and expenditures, and effectiveness of evaluation.

Can you provide in writing to the committee your responses to each one of those criteria? I'd like Mr. Desautels also to provide his office's comments regarding to what extent those criteria are being met at the moment and what he might suggest to improve them from both sides.

**The Chairman:** You may send that to the clerk—

**Mr. Williams:** Of course.

**The Chairman:** And she will circulate it to all members.

**Mr. Desautels:** Okay.

**Mr. Redway:** The one other question that I have relates to the housing aspect, a matter in which I have some interest and a matter which is currently being and has been for some time studied by the Standing Committee on Aboriginal Affairs. We're on the verge of issuing a report on that ourselves.

One of the things that spurred the aboriginal affairs committee was a statement in the Auditor General's report that there's an estimated backlog of about 10,000 housing units. We asked the Auditor General how that was arrived at, and he said they got that figure from your department and they just accepted your figure. Then we asked how you arrived at that figure, and apparently nobody knows. Can you tell us how you arrived at that figure and whether, in your opinion, there's a better way of calculating it?

**Mr. Goodleaf:** We do have in place what is called an asset inventory system—

**The Chairman:** A what—an acid inventory system?

**Mr. Goodleaf:** Not acid, but asset.

**Mr. Redway:** Assets. That's sort of like when the banks get off their assets. Is that it?

[Traduction]

Le deuxième est que les modalités relatives aux subventions et aux programmes soient compatibles avec les obligations et le mandat officiel des organismes centraux.

Le troisième se rapporte à l'information sur les subventions, contributions, programmes, et particulièrement à l'information sur les règles régissant l'admissibilité.

Les requérants éventuels doivent pouvoir disposer des directives qui leur sont destinées et qui s'appliquent à la préparation des propositions.

Une procédure doit être mise en place pour s'assurer que les demandes qui ont été approuvées sont bien celles qui ont le plus de chance d'atteindre les objectifs du programme; ces procédures devraient en outre être documentées.

Les subventions et les contributions doivent correspondre au niveau approuvé de financement.

Les subventions et les contributions qui ont été approuvées doivent faire l'objet d'un suivi régulier.

Le système intégré de gestion doit fournir aux gestionnaires concernés une information à la fois fiable, pertinente et à jour sur le fonctionnement et les coûts du programme, ainsi que sur l'efficacité de l'évaluation.

Vous serait-il possible de formuler par écrit vos commentaires sur chacun de ces points à l'intention du comité? J'aimerais aussi que le service de M. Desautels fasse savoir au comité dans quelle mesure ces critères sont actuellement respectés, et ce qui pourrait être fait des deux côtés pour les améliorer.

**Le président:** Vous pourrez envoyer vos commentaires à la greffière. . .

**M. Williams:** C'est entendu.

**Le président:** Elle les transmettra à tous les membres.

**M. Desautels:** Très bien.

**M. Redway:** J'ai une question qui se rapporte au logement, un problème qui m'intéresse, et qui fait actuellement et depuis quelque temps l'objet d'un examen par le Comité permanent des affaires autochtones. Nous sommes nous-mêmes sur le point de publier un rapport.

Le Comité des affaires autochtones a été aiguillonné par une déclaration dans le rapport du vérificateur général voulant qu'il existe une demande pour 10 000 habitations supplémentaires. Nous avons demandé au vérificateur général comment il en était arrivé à ce total; il a répondu que les chiffres lui avaient été fournis par le ministère et qu'il les avait acceptés sans les vérifier. Nous avons ensuite demandé comment vous en étiez arrivés à ce total, et il semble que personne ne soit en mesure de le dire. Pouvez-vous nous donner une réponse et nous dire si, selon vous, il y a une meilleure façon de faire le calcul?

**M. Goodleaf:** Nous avons ce qui s'appelle un système d'inventaire des actifs. . .

**Le président:** Un quoi. . . un système d'inventaire des acides?

**M. Goodleaf:** Pas acide, mais actif.

**M. Redway:** Les actifs. Je comprends les gens qui travaillent.

[Text]

**Some hon. members:** Oh, oh!

**The Chairman:** It's when the department gets off its assets.

**Mr. Goodleaf:** We have a system in place, Mr. Chairman, that does allow us to go out and actually do physical on-site assessments. On the figure that you refer to of 10,000, I can't comment whether that is the figure received by the department. I think our figure is much higher.

**Mr. Redway:** What is your figure based on this program you have in place?

**Mr. Williams:** We feel that the gap is much larger than that. Our estimate is that there are about 70,000 houses, of which only about half, 35,000 at this stage of the game, would be what I would call adequate and suitable, livable in other words, as opposed to a need of about 70,000. We see the gap being much larger than 10,000 in practical terms. If you would go out and count houses you may find a shortfall of 10,000, but that wouldn't reflect reality.

**The Chairman:** The short answer is 35,000.

**Mr. Williams:** That's correct.

• 1035

**Mr. Redway:** And you have a valuation system in place to judge that, to arrive at that?

**Mr. Williams:** Yes. The term "valuation system" sounds perhaps more rigorous than what we have, but we do go out, and as the deputy said, we have processes to assess the quality of the houses. Our current judgment is the gap I've just indicated.

**Mr. Redway:** Isn't the bottom line for providing more housing more money?

**Mr. Goodleaf:** Yes.

**Mr. Redway:** With some admixture of other issues.

**Mr. Young:** I have two questions. Because of the notion of self-government and autonomy and so forth, the people look at the municipal models and other models and try to get a handle on those. Can you enlighten the committee about what the bands administer in terms of funds? A municipal government will administer funds transferred from provinces, funds raised by its own direct local taxation on real property, water, sewage, and so forth. What percentage of funds administered by a tribal band, as the subject of the audit we're concerned about, is federal, and how much do they raise themselves? In other words, are they handling a mix of their own money and the Government of Canada's? If so, what percentages?

**Mr. Goodleaf:** The exact percentage, sir, I would not know, but I would say that—

**Mr. Young:** Just as a general—

[Translation]

**Des voix:** Oh, oh!

**Le président:** C'est quand le ministère se met en branle.

**M. Goodleaf:** Monsieur le président, nous disposons d'un système qui nous permet de nous rendre sur place pour effectuer les évaluations concrètes sur le terrain. Pour ce qui est du chiffre de 10 000 que vous mentionnez, je ne peux pas dire s'il s'agit du total fourni par le ministère. Je pense que notre total est beaucoup plus élevé.

**M. Redway:** Quel est celui que vous fournit votre système?

**M. Williams:** Nous pensons que l'écart est beaucoup plus important que cela. Nous estimons qu'il y a environ 70 000 maisons, dont seulement environ la moitié, 35 000 à l'heure actuelle, sont à la fois adéquates et satisfaisantes, habitables si l'on veut, alors qu'il en faudrait 70 000. Nous pensons qu'en réalité la pénurie se monte à beaucoup plus que 10 000 habitations. Si vous allez sur place et que vous comptez les maisons vous aboutirez peut-être à 10 000, mais cela ne reflétera pas la vérité.

**Le président:** En gros on peut parler de 35 000.

**M. Williams:** C'est exact.

**M. Redway:** Vous disposez d'un système d'évaluation qui vous permet d'arriver à cette conclusion, à ce total?

**M. Williams:** Oui. Quand on emploie l'expression «système d'évaluation», on donne peut-être l'impression de quelque chose qui est plus rigoureux que le système dont nous disposons, mais, comme le dit le député, nous possédons des moyens d'évaluer la qualité des habitations. À l'heure actuelle, nous pensons que la pénurie correspond aux chiffres que nous venons d'avancer.

**M. Redway:** La conclusion n'est-elle pas qu'il faut plus d'habitations, plus d'argent?

**M. Goodleaf:** Oui.

**M. Redway:** Un mélange des deux.

**M. Young:** J'ai deux questions à vous poser. Les concepts d'autonomie administrative ou politique, etc., font que les gens se penchent sur les modèles d'administration municipale et autres, et essaient de comprendre. Voulez-vous nous éclairer sur ce que les bandes administrent financièrement? Une administration municipale gère les fonds provenant des provinces, les fonds perçus par les systèmes locaux d'imposition directe sur la propriété foncière, l'eau, les égouts, etc. Quel est le pourcentage des fonds administrés par une bande tribale, pour ce qui est de la vérification dont on parle, et d'origine fédérale? Et quel est le pourcentage qu'ils perçoivent eux-mêmes? Autrement dit, gèrent-ils un mélange de leurs propres fonds et des crédits du gouvernement du Canada? Dans l'affirmative, quels sont les pourcentages?

**M. Goodleaf:** Le pourcentage exact, je l'ignore, mais je dirais que...

**M. Young:** En gros...



[Texte]

**Mr. Goodleaf:** —the highest percentage of their revenues would be from the public sector. It could be federal. It could also be provincial. The balance would be from band enterprises: they could be a farming operation, a small business operated as a—

**Mr. Young:** Out of the 600 bands...because the Navaho example was given. The Navahos raise enormous amounts of money themselves. What I want to make sure of is that we understand what we're asking to be audited; because what you raise yourself you can damn well do with as you please. What you administer in trust, more or less, both for your own constituents and on behalf of the people who are making the transfer of funds, is another matter. So can't you give us a ball-park? Are we saying most of the bands administer 75%, 90%, 55%? As a general rule, would the vast majority of the funds not be outside funds that are simply administered by the bands, as opposed to moneys they raise themselves?

**Mr. Goodleaf:** I would be hesitant to give a percentage, because a percentage then becomes, all of a sudden, a stated fact.

**Mr. Young:** Can we get it?

**Mr. Goodleaf:** We know how much money we provide as a federal government. We would not be able, unless the bands voluntarily provide us the information, to determine how much of their total revenues would be from other sources. As you say, they have other sources.

**Mr. Young:** Their audit, then, would only reflect the federal contribution. They don't audit their own situation. The financial statement you get from these bands, or are supposed to get each year, doesn't reflect the total amount of money they administer.

**Mr. Williams:** The audit is done comprehensively on their organization. What we receive from them is that part of the audit that relates to our funding and a judgment on the part of the auditor on whether any of their outside activities might negatively impact on the funding we've provided.

**Mr. Young:** So we really don't know what's going on, unless they want to tell us. Is that what you are saying?

**Mr. Williams:** We are not provided information other than on the funding we provide to them.

**Mr. Young:** And that's not very timely, from what I gather today.

One of the things I want to congratulate the department on...because as the Auditor General knows, I love to know how many people are doing anything at any given time. We're not able to find out how many federal civil servants there are, but we do know approximately how many people are status Indians: 466,000. So can you give us a figure, not today necessarily...because I think it's very important for Canadians and for us to know what we're talking about. When we talk about \$4 billion, I always play a mind-game with people. I have them express \$4 billion in other ways. How many \$10 bills are there in \$4 billion? How many \$100 bills, how many \$1,000 bills? How many \$100,000

[Traduction]

**M. Goodleaf:** ...le pourcentage le plus élevé de leurs revenus est d'origine publique. Il pourrait s'agir du gouvernement fédéral, ou des gouvernements provinciaux. Le reste est généré par des initiatives de la bande: il pourrait s'agir de travaux agricoles, de petites entreprises exploitées comme...

**M. Young:** Sur les 600 bandes...on a donné l'exemple des Navahos. Les Navahos se procurent des sommes considérables d'argent par eux-mêmes. Je veux m'assurer que l'on comprend bien sur quoi porte la vérification; parce que pour le reste, si c'est votre argent, vous pouvez faire ce que vous voulez avec. En revanche, c'est une autre histoire quant il s'agit plus ou moins d'argent que vous administrez en fiducie au nom de vos commettants ou de ceux qui vous confient les fonds. Vous ne pouvez pas nous donner un chiffre approximatif? Peut-on dire que la plupart des bandes administrent 75 p. 100, 90 p. 100, 55 p. 100? En règle générale, ne s'agit-il pas presque toujours de fonds qui sont simplement administrés par les bandes, par opposition aux sommes qu'elles se sont elles-mêmes procurées?

**M. Goodleaf:** J'hésite à donner un pourcentage car après, d'un seul coup, on le prend au pied de la lettre.

**M. Young:** Pouvez-vous nous donner un pourcentage?

**M. Goodleaf:** Je sais combien le gouvernement fédéral verse, mais je ne pourrais pas dire, à moins que les bandes tribales décident de nous communiquer une telle information, quel est le montant total de leurs revenus provenant d'autres sources. Comme vous l'avez dit, ils ont d'autres sources de financement.

**M. Young:** Ainsi, les vérifications ne reflètent que la contribution fédérale. Elles ne portent pas sur l'autre volet de leur situation. Les états financiers que nous envoient ces bandes, ou qu'elles sont supposées envoyer chaque année, ne reflètent pas le montant total des sommes administrées.

**M. Williams:** Leur organisation est vérifiée dans son entier. Nous ne recevons que la partie de la vérification qui se rapporte à l'utilisation des fonds que nous versons, accompagnée d'un avis du vérificateur sur les éventuelles incidences négatives que les autres activités de la bande risquent d'avoir.

**M. Young:** En fait, on ne sait pas véritablement ce qui se passe, sauf s'ils décident de nous le dire. Est-ce bien ce que vous êtes en train de dire?

**M. Williams:** Nous ne recevons pas d'informations autres que celles qui se rapportent aux fonds que nous leur versons.

**M. Young:** Et si j'en crois ce que j'ai entendu aujourd'hui, ils ne sont pas très ponctuels.

Il y a une chose à propos de laquelle je voudrais féliciter votre ministère...parce que comme le sait parfaitement le vérificateur général, j'aime beaucoup savoir combien il y a de gens qui font quelque chose à un moment particulier. Nous ne réussissons pas à connaître le nombre de fonctionnaires qui travaillent pour le gouvernement fédéral, mais nous savons qu'en gros il y a quelque 466 000 Indiens inscrits. Alors est-ce que vous pourriez nous donner un chiffre, pas nécessairement aujourd'hui...parce que je pense qu'il est très important que les Canadiens et nous-mêmes comprenions de quoi il est question. Lorsque l'on parle de 4 milliards de dollars, je ne peux pas m'empêcher de poser une petite

[Text]

homes could you purchase? Usually they would not win the lottery if it were a skill-testing question.

Based on the fact that you have a sophisticated registration system, can you provide us with a figure for the per capita cost, the global cost, to the Government of Canada, from all sources?

• 1040

**Mr. Goodleaf:** On total federal expenditures, including all federal departments who have programs directed to status Indians—

**Mr. Young:** But even those who have not; for example, medicare.

**Mr. Goodleaf:** Pardon me?

**Mr. Young:** Can you factor in—

**Mr. Goodleaf:** These are factored into the numbers I have given you—

**Mr. Young:** —medicare and so forth, all of it?

**Mr. Goodleaf:** —the medical services that Health and Welfare provides, and so forth. For 1992-93, the per capita cost would be approximately \$12,412, compared to, let's say, 1981-82, when the per capita would have been approximately \$5,678.

**Mr. Skelly:** I was surprised by the figure you gave for the backlog of housing. In the Auditor General's report last year it was indicated to be 10,000 to 11,000. When I questioned Mr. Ting about it at the aboriginal affairs committee, he said that this figure was obtained from Indian Affairs, that the Auditor General relied on Indian Affairs to provide that figure.

That's the housing backlog. I don't know what's included in that backlog, but now you tell us that to bring aboriginal housing up to date would require the rehabilitation or replacement of 35,000 units. We were told in the Auditor General's report that the 10,000 to 11,000 backlog would cost \$840 million. I don't think that figure included Bill C-31. I hope your figure includes Bill C-31. Maybe you can explain that later. But we're now talking about \$3.5 billion. We're talking about a lot of money. At that time the Auditor General suggested in his report that Indian Affairs should redirect some of its spending. Well, unless you're put in charge of helicopters, you're not going to have that kind of money!

**The Chairman:** Right on.

**Mr. Skelly:** My understanding is that, according to the most recent statement made by the Minister of Finance to the House yesterday, you're going to be losing another \$68 million annually in cuts to \$40 million in grants and contributions from selected native programs.

[Translation]

devinette aux gens. Je leur demande de me parler de ces 4 milliards de dollars d'une autre façon. Par exemple combien faut-il de billets de 10\$ dans 4 milliards de dollars? Combien de billets de 100\$? Combien de billet de 1 000\$? Combien de maisons de 100 000\$ peut-on acheter avec cette somme? Je peux dire que pour la plupart, s'il s'agissait d'une loterie, ils ne pourraient pas répondre à la question d'arithmétique traditionnellement posée.

Étant donné que vous disposez d'une système d'enregistrement perfectionné, vous sera-t-il possible de nous donner un chiffre pour le coût par habitant, le coût global, pour le gouvernement du Canada de toutes ces sources?

**M. Goodleaf:** Du total des dépenses fédérales, incluant tous les ministères fédéraux qui ont des programmes qui s'adressent aux Indiens inscrits. . .

**M. Young:** Mais même ceux qui n'en n'ont pas; par exemple, le Régime d'assurance-maladie.

**M. Goodleaf:** Excusez-moi?

**M. Young:** Pouvez-vous intégrer. . .

**M. Goodleaf:** Ils sont intégrés aux chiffres que je vous ai fournis. . .

**M. Young:** . . . le Régime d'assurance-maladie et ainsi de suite, intégrer le tout?

**M. Goodleaf:** . . . les services d'assurance-maladie qu'assure Santé et Bien-être Canada et ainsi de suite. En 1992-1993, le coût par habitant s'élevait à environ 12 412\$ contre 5 678\$ environ en 1981-1982.

**M. Skelly:** Les chiffres que vous avez avancés concernant l'arriéré de logements m'ont surpris. Dans le rapport de l'année dernière du vérificateur général, il est de 10 000 à 11 000 habitations. J'ai interrogé M. Ting à ce sujet au Comité des affaires autochtones, et il m'a répondu que le chiffre avait été communiqué par les Affaires indiennes, et que le vérificateur général avait fait confiance au ministère.

Je ne sais pas ce qu'il faut comprendre quand on parle d'un arriéré de logements, mais vous nous dites maintenant que pour rattraper le temps perdu, il faudrait rénover ou remplacer 35 000 habitations. Dans le rapport du vérificateur général, on parle de 840 millions de dollars pour un arriéré de 10 000 à 11 000 habitations. Je ne pense pas que ce montant tenait compte du projet de loi C-31. J'espère que le chiffre que vous avancez en tient compte. Vous pourrez peut-être donner des explications à ce sujet un peu plus tard. En attendant, nous en sommes rendus à 3,5 milliards de dollars et c'est beaucoup d'argent. Par ailleurs, le vérificateur général suggère que le ministère des Affaires indiennes réoriente une partie de ses dépenses. Je pense que sauf si on vous confie le dossier des hélicoptères, vous n'aurez jamais assez d'argent!

**Le président:** Tac.

**M. Skelly:** Si j'en crois les déclarations du ministre des Finances devant la Chambre des communes hier, vous allez subir pour 68 millions de dollars de nouvelles compressions par an et il ne vous restera que 40 millions de dollars pour les programmes restants de subventions et de contributions destinés aux Autochtones.



## [Texte]

I notice your furrowed brow. Maybe the minister hasn't talked to you about this yet.

I wonder how you're possibly going to deal with the huge backlog in native housing, a backlog that's costing this country hundreds of millions of dollars.

We were told that at Arviat, because of the problem of sewage and water systems being inadequate under the snow conditions they experience, 500 people got the E. coli disease and some died. To treat it costs in the neighbourhood of millions of dollars. Students can't complete school because their housing is overcrowded. There are inadequate study facilities. Sexual and physical abuse—all sorts of problems take place and are passed on because of these overcrowding conditions.

So we're spending hundreds of millions of dollars as a consequence of this problem and we're taking away \$68 million annually from Indian Affairs. How are you possibly going to redirect the funds that you have in order to deal with the backlog of 35,000 housing units, three and a half times what we were told the problem was before?

**The Chairman:** That's your question, Mr. Skelly, because other people wanted to ask questions here.

**Mr. Skelly:** Okay.

**The Chairman:** Do you want to answer that one?

**Mr. Skelly:** Well, you've said administrative actions. What are—

**The Chairman:** Do you want to deal with that one, Mr. Goodleaf?

**Mr. Goodleaf:** I will acknowledge, addressing the issue of the housing backlog, regardless of the size—

**Mr. Skelly:** Just the backlog.

**Mr. Goodleaf:** Just the backlog. Yes, we're talking about money. I would add, however, that it does need a change in the way government views housing programs on reserves, and, equally important, the way the communities view them. As long as we have the notion that governments will simply put out money and there is no degree of ownership, no degree of possible investment at the community level for those homes, we will have the repeat that we've seen year after year. The standard of housing will not get to the national standards we want.

In terms of the rehabilitation, we have the constant problem of people not feeling they own the home and therefore putting their own investments in it, and also taking care of it. Aboriginal leadership have recognized that. They will be the first ones to acknowledge that.

• 1045

Yes, it will take more money. However, it takes a change in attitudes; and it also perhaps means ways in which we are financing housing. Rather than simply having an up-front amount of money just to go out and buy the home, there

## [Traduction]

Je vous vois froncer les sourcils. C'est sans doute parce que le ministère ne vous en a pas encore parlé.

Je me demande comment vous allez pouvoir régler l'énorme problème de la pénurie d'habitations pour les Autochtones, un arriéré qui coûte des centaines de millions de dollars au Canada.

On nous a dit qu'à Arviat, 500 personnes sont mortes de la diarrhée colibacillaire qu'ils avaient attrapée à cause des systèmes d'égout et d'adduction d'eau qui étaient inadéquats compte tenu des conditions climatiques auxquelles ils font face. Pour régler le problème, il faut dépenser plusieurs millions de dollars. Les jeunes ne peuvent pas terminer leur scolarité à cause du surpeuplement des habitations. Ils ne disposent pas des installations adéquates pour étudier. Il y a aussi la question des abus sexuels et physiques—il y a en fait toute une gamme de problèmes qui sont attribuables à la promiscuité due à la pénurie de logements.

Ainsi, on dépense des centaines de millions de dollars à cause de ce problème et on coupe 68 millions de dollars par an aux Affaires indiennes. Comment allez-vous pouvoir réaffecter les crédits dont vous disposez pour venir à bout d'un arriéré de 35 000 logements, c'est-à-dire d'un problème qui est trois fois et demie supérieur à ce qu'on nous avait dit auparavant?

**Le président:** Est-ce votre question, monsieur Skelly? Il y a d'autres personnes qui attendent pour interroger les témoins.

**M. Skelly:** Très bien.

**Le président:** Voulez-vous y répondre?

**M. Skelly:** Vous avez parlé de mesures administratives. Quelles sont... .

**Le président:** Voulez-vous répondre à cette question, monsieur Goodleaf?

**M. Goodleaf:** Je reconnais, à propos de la pénurie d'habitations, qu'indépendamment de son ampleur... .

**M. Skelly:** Répondez uniquement au sujet de l'arriéré.

**M. Goodleaf:** Très bien, au sujet de l'arriéré. Oui, il s'agit de beaucoup d'argent. J'ajouterai toutefois qu'il est nécessaire que l'on change la façon dont le gouvernement, et également les collectivités, perçoivent les programmes d'habitation destinés aux réserves. Tant et aussi longtemps que l'on aura la notion que les gouvernements se contenteront de financer et que les collectivités n'auront pas un sentiment de propriété, ou la possibilité d'investir dans ces habitations, la situation qui existe depuis de nombreuses années continuera de se perpétuer. Les normes d'habitation n'atteindront pas les normes nationales que nous souhaitons.

Pour ce qui est de la rénovation des logements existants, nous sommes constamment confrontés au fait que les gens n'ont pas le sentiment que leur domicile leur appartient et que par conséquent, ils ne se sentent pas concernés personnellement et ils n'en prennent pas soin. Les dirigeants autochtones le savent et sont les premiers à le reconnaître.

Oui, il faudra plus d'argent. Toutefois, il est nécessaire que les mentalités évoluent; cela signifie aussi peut-être un changement dans nos façons de financer l'habitation. Plutôt que d'avoir un montant initial que l'on verse pour prendre

[Text]

must be ways in which we can look at creative financing on the reserve. Unfortunately, with all due respect, the Indian Act, as many of the members know here, has provided one of the impediments. But it doesn't mean to say there are not other imaginative ways in which you can finance housing on reserves to meet the backlog.

**Mr. Skelly:** What are you going to do?

**Mr. Goodleaf:** Mr. Chairman, these are areas where we have been consulting for an extended period of time with the Assembly of First Nations and first nations across the country. Ideas have been formulated on both sides—government and aboriginal people—and when the minister is in a position to discuss these with his colleagues, and if anything beneficial comes out of that, no doubt we will be able to make those announcements at that point.

**M. Saint-Julien:** Avant de commencer, monsieur le président, j'aimerais invoquer le Règlement. J'aimerais obtenir le consentement unanime des députés présents pour que le rapport de 1991 de la Commission Cris-Naskapis présidée par l'honorable juge Réjean Paul, c'est-à-dire le chapitre 4 portant sur le logement et les infrastructures et intitulé *Une crise dans le domaine du logement*, soit annexé dans les deux langues officielles au compte rendu de la séance d'aujourd'hui. Je parle des pages 33, 34, 35 et 36.

**M. Young:** Absolutely.

**Le président:** D'accord.

**M. Saint-Julien:** Merci. Monsieur le président, mes deux questions s'adressent à M. Goodleaf.

On sait que depuis plusieurs années, le gouvernement fédéral, par l'entremise du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, effectue des transferts aux provinces pour le bien-être des autochtones. On sait que, pendant des années, on a transféré des sommes d'argent à la province de Québec pour les Inuits du nord du Québec. Est-ce que le gouvernement du Québec vous remet chaque année un état financier complet sur la façon dont il a distribué cet argent du fédéral? Je sais que le fédéral verse neuf millions de dollars au gouvernement du Québec pour qu'il les redistribue aux Inuits.

**Mr. Goodleaf:** Mr. Chairman, I couldn't answer that. I do not know the details of what amount of money has been transferred to Quebec for the Inuit. I can provide that information. And I will also be able to provide details on how the province is required to—

**The Chairman:** Through normal channels, Mr. Goodleaf.

**Mr. Goodleaf:** As usual, Mr. Chairman.

**M. Saint-Julien:** La réponse sera remise au Comité?

**Le président:** C'est cela.

**M. Saint-Julien:** À tous les membres?

**Le président:** Au greffier.

**M. Saint-Julien:** Monsieur Goodleaf, vous dites à la page 11 de votre mémoire:

[Translation]

possession de la maison, il devrait être possible d'envisager des formules inédites de financement dans les réserves. Malheureusement, avec tout le respect que je lui dois, la Loi sur les Indiens, comme beaucoup de membres ici présents le savent, constitue un obstacle. Mais cela ne signifie pas qu'il n'y ait pas d'autres moyens inédits de financer l'habitation dans les réserves afin de régler ce problème de pénurie.

**M. Skelly:** Qu'allez-vous faire?

**M. Goodleaf:** Monsieur le président, nous discutons de ces questions depuis longtemps avec l'Assemblée des Premières nations dans tout le Canada. Des suggestions ont été faites par les deux parties—le gouvernement et les Autochtones—et quand le ministre se sentira en mesure d'en discuter avec ses collègues, et qu'il en ressortira quelque chose de positif, nous ne manquerons pas de faire les déclarations nécessaires.

**Mr. Saint-Julien:** Before I begin, Mr. Chairman, I would like to raise a point of order. I would like to have the unanimous consent of all the members present to have the 1991 report of the Cree-Naskapi Commission, chaired by Mr. Justice Réjean Paul, that is Chapter 4 entitled *Une crise dans le domaine du logement* appended in both official languages to the minutes of today's meeting. I am talking about pages 33, 34, 35 and 36.

**Mr. Young:** Absolutely.

**The Chairman:** Okay.

**Mr. Saint-Julien:** Thank you. Mr. Chairman, I have two questions for Mr. Goodleaf.

We know that for several years, the federal government has been making transfer payments to the provinces for the well-being of aboriginal people through the Department of Indian Affairs and Northern Development. We know that for several years, funding has been provided to the province of Quebec for the Inuit in the North. I would like to know if the government of Quebec provides you each year with a full financial statement regarding the way the federal money is spent? I know that the federal government pays 9 million dollars to the government of Quebec who redistributes this money to the Inuit.

**M. Goodleaf:** Monsieur le président, je ne peux pas répondre à cette question. Je ne connais pas le détail des montants qui ont été transférés au Québec pour les Inuit. Je peux toutefois obtenir cette information et vous donner également les détails sur la façon dont la province est tenue de...

**Le président:** Par la filière ordinaire, monsieur Goodleaf.

**M. Goodleaf:** Comme d'habitude, monsieur le président.

**Mr. Saint-Julien:** The information will be provided to the Committee?

**The Chairman:** That is right.

**Mr. Saint-Julien:** To all members?

**The Chairman:** To the clerk.

**Mr. Saint-Julien:** Mr. Goodleaf, you state on page 11 of your opening remarks:



## [Texte]

Le surpeuplement demeure un problème et la demande de logements continue à s'accroître. . .

Vous dites à la page 12:

Malheureusement, la politique actuelle ne convient pas à la demande et aurait besoin d'une révision fondamentale.

Et à la page 14, vous dites:

Ce groupe de travail a depuis accepté la mission que lui a confiée le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien d'en arriver à un consensus chez les chefs en ce qui a trait à une nouvelle politique acceptable par le gouvernement. En réponse, le chef national a fait parvenir au ministre, le 20 novembre dernier, une proposition qui a été ratifiée par la Confédération des chefs le jour précédent. Cette proposition fait présentement l'objet d'étude au ministère.

Quand la réponse finale du gouvernement sur ce rapport-là viendra-t-elle? Par exemple, on sait qu'à Mistissini, ils ont un besoin urgent de 300 unités, ceci excluant tout besoin futur.

Au Québec, de combien de logements les autochtones ont-ils besoin? De combien de logements ont-ils besoin dans la circonscription d'Abitibi, et ceci par village? Je parle des peuples cris, inuits et algonquins.

**Le président:** Si j'étais à la Chambre des communes, je dirais que ces questions relèvent du *Feuilleton*. On va essayer de vous obtenir ces renseignements. Monsieur Goodleaf, si c'est possible, pouvez-vous nous envoyer cette information par l'intermédiaire du greffier?

**M. Larrivée:** Tout à l'heure, en répondant à une question de M. Young, vous nous avez dit que *per capita*, du gouvernement fédéral, il y a environ 12 000\$ qui sont versés sous toutes formes. Parlez-vous de tous les ministères?

**M. Goodleaf:** Oui.

**M. Larrivée:** Est-ce que vous avez les détails?

**M. Goodleaf:** Bien sûr, monsieur.

**M. Larrivée:** Est-ce qu'il serait possible d'obtenir les détails de chacun des ministères?

**The Chairman:** It is on the previous page.

• 1050

**M. Goodleaf:** Monsieur le président, on peut déposer auprès du greffier un document qui contiendra toutes les fiches de tous les ministères qui s'occupent des autochtones, au moins pour 1992-1993. J'essaierai de trouver les fiches des années précédentes.

**M. Larrivée:** Merci bien.

**Le président:** Monsieur Larrivée, si vous êtes d'accord, on va annexer cela au compte rendu d'aujourd'hui. Ces renseignements seront utiles à ceux qui s'intéressent à ces choses-là.

**M. Larrivée:** D'accord. Merci.

**Le président:** J'ai une petite question à poser à M. Goodleaf. Vous avez des bandes qui rendent compte de façon efficace et efficiente, et d'autres qui se préoccupent moins de ces choses-là. Dans le Rapport du vérificateur général de

## [Traduction]

Overcrowding remains a problem and the demand for housing continues to rise. . .

You say on page 12:

Unfortunately, a current policy is not meeting demand and requires a fundamental overhaul.

And on page 14 you state:

This task force accepted a challenge from the Minister of Indian Affairs and Northern Development to develop a consensus among chiefs on a new policy that would be acceptable to the government. As a result, the National Chief forwarded a proposal to the Minister on November 20, 1992 following ratification by the Confederation of Chiefs the day before. This is currently under review by the Department.

When can we expect the final answer from the government? We know for example that 300 units are presently urgently needed in Mistissini.

Can you tell me how many housing units are required by the aboriginal people in the province of Quebec? How many units are required in Abitibi, in each village? I am talking about the Cree, the Inuit and the Algonquins.

**The Chairman:** If I were in the House of Commons, I would say that these questions should appear on the *Order Paper*. We will try to provide you with this information. Mr. Goodleaf, if at all possible, could you provide us with this information through the Clerk?

**Mr. Larrivée:** A few moments ago, in answer to a question from Mr. Young, you stated that *per capita*, the government spends about \$12,000 in one way or another. Does this figure refer to all the departments?

**Mr. Goodleaf:** Yes.

**Mr. Larrivée:** Can you provide the details?

**Mr. Goodleaf:** Yes, sir.

**Mr. Larrivée:** Would it be possible to have details for each department?

**Le président:** Ils figurent à la page précédente.

**Mr. Goodleaf:** Mr. Chairman, we can leave with the clerk a document containing all the records for all the departments which deal with the native people, at least for 1992-1993. I will endeavour to find the records for the previous years.

**Mr. Larrivée:** Thank you very much.

**The Chairman:** Mr. Larrivée, if you have no objection, this will be appended to the minutes of today's meeting. This information will be useful to those who are interested in this matter.

**Mr. Larrivée:** OK. Thank you.

**The Chairman:** I have a short question for Mr. Goodleaf. Some Indian bands report effectively and efficiently, others do not pay as much attention to these matters. In the 1991 Auditor General's Report, paragraph

## [Text]

1991, au paragraphe 14.51, auquel on a fait allusion aujourd'hui, on donne des facteurs qui ont contribué de façon marquée au succès de ces bandes qui semblent être plus efficaces et plus efficaces. On dit:

- de bonnes attitudes de gestion pour mettre au point des buts et des objectifs clairs;
- une bonne orientation du chef et du conseil ainsi que le soutien de la collectivité dans l'établissement des plans et de l'ordre de priorité;
- des systèmes de gestion financière efficaces;
- la dotation des emplois de la bande par voie de concours;

Toutes ces choses-là me paraissent essentielles si on veut avoir une administration transparente et de l'imputabilité. Est-ce que vous avez un programme d'échange entre les différents groupes, les bons et les moins bons, ou les plus sévères et les moins rigides? Est-ce que vous avez un programme pour donner des exemples de ce qui se passe ailleurs, afin que les autres bandes puissent se servir de ces exemples-là pour améliorer leurs administrations respectives?

**Mr. Williams:** The criteria you just outlined in fact are a formal part of our entry assessment for alternative funding arrangements, the AFAs. They are one of our funding mechanisms. So the answer to your question is we do as a matter of day-to-day operations, in trying to move First Nations into the alternative funding arrangements, make them aware of the examples within their region that in fact are in that mode and try to move them forward so they can pass an entry assessment, have those criteria, and move on to AFA.

**The Chairman:** Is the fact that some chiefs are not elected a factor?

**Mr. Goodleaf:** No.

**The Chairman:** It has been reported to me that it is a factor.

**Mr. Goodleaf:** In my experience, it would not be a factor. The mode of election or selection for chief and council. . . I do not draw any direct correlation with accountabilities or financial management.

**The Chairman:** You don't. And the fact that there is no competition for the positions is not a factor either?

**Mr. Goodleaf:** You mean for the band administrators? No, because I like to believe at the end of the day the chief and council are looking for the best brains they have in the community and they will go for them.

**The Chairman:** Thank you.

Monsieur Desautels, avez-vous un commentaire? Habituellement, on garde le dessert pour M. Desautels. Avez-vous un petit commentaire à nous faire en partant? Êtes-vous mieux disposé? Êtes-vous encouragé? Êtes-vous content de la réunion de ce matin?

**M. Desautels:** Je suis encouragé de l'appui et de l'attention que le Comité apporte à ce sujet. Il y a un petit point qui n'a peut-être pas été dit de façon assez claire, et j'aimerais clore sur cela.

## [Translation]

14.51, which we already referred to today, gives a list of factors that have contributed significantly to the success of the most efficient and effective Indian bands. These factors are:

- a strong management capacity to develop clear goals and objectives;
- a sound leadership from Chief and Council and community support in the establishment of plans and priorities;
- effective financial management systems;
- a competitive process in filling band employment positions;

In my view, all these factors seem essential to an open and accountable government. Is there an exchange program between the different groups, between the better ones and the others, or between the more rigorous and the others? Do you have a program that provides examples of what happens in other places, in order for the bands to copy those models and improve their own administration?

**M. Williams:** Les critères que vous venez d'énumérer font partie des critères d'évaluation des modes optionnels de financement, les MOF. Ce sont nos mécanismes de financement. Pour répondre à votre question concernant les opérations au jour le jour, je dirais que nous tentons de faire adopter les modes optionnels de financement par les Premières nations, que nous essayons également d'autres exemples dans leur région qui fonctionnent avec ces modes de financement et de faire en sorte qu'elles puissent atteindre les critères d'admissibilité aux MOF.

**Le président:** Le fait que certains chefs ne sont pas élus est-il un facteur?

**M. Goodleaf:** Non.

**Le président:** On m'a déclaré que c'en était un.

**M. Goodleaf:** D'après moi, ce n'est pas un facteur. Le mode d'élection ou de sélection d'un chef et d'un conseil. . . je ne vois pas qu'il y ait une relation directe avec l'obligation de rendre compte ou la gestion financière.

**Le président:** Vous ne voyez pas de rapport. Et le fait qu'il n'y a pas de concurrence pour occuper un poste n'est pas un facteur non plus?

**M. Goodleaf:** Vous voulez parler des administrateurs des bandes? Non, parce que j'ose croire que quand tout est dit, les chefs et les conseils choisissent les plus intelligents dans la collectivité.

**Le président:** Merci.

**Mr. Desautels,** do you have a comment to make? Usually we keep the best piece for Mr. Desautels. Do you have a small comment to make before you go? Do you feel better? Are you happy with what you have heard? Are you satisfied with this morning's meeting?

**Mr. Desautels:** I am encouraged by the support and the interest shown by this committee. There remains a small question which has perhaps not been stated as clearly as it should, and I would like to finish off on that point.



[Texte]

On a beaucoup parlé des rapports qui sont soumis par les conseils de bandes au ministère et du retard qu'on met à les soumettre. Jusqu'à maintenant, ces rapports ont été essentiellement des rapports financiers. Ce que je souhaite, c'est que ces rapports, à l'avenir, aillent un peu plus loin que le côté strictement financier, pour couvrir également les services sur le plan qualitatif, un peu comme une municipalité le fait, avec un certain degré de détails. J'ai eu de l'expérience à cet égard dans le passé. C'est un souhait que j'exprime pour l'avenir et j'espère que le ministère va en prendre bonne note.

**Le président:** Merci, monsieur Desautels.

Mr. Goodleaf, thank you very much for your testimony this morning.

Mr. Williams, Mr. Desautels, Mr. Dickson, Mr. Ting, we had a two-hour meeting that was interesting and productive, I hope.

We will be seeing you before another six years, Mr. Goodleaf.

**Mr. Redway:** Unless the department is phased out.

**The Chairman:** I imagine there are other items you may want to come and discuss with us, and we would like to follow up on the issues brought to your attention today. Please send us information as soon as possible. Don't wait six months, because then I'll get a little upset and I'll call you back here and you may not enjoy it too much.

• 1055

**A witness:** We will respond in a timely fashion.

**Mr. Young:** Can we confirm that the minister of the Department of Finance will be appearing next week? Has that been arranged?

**The Chairman:** Yes. I'm informed and I'm very happy to tell you that the Deputy Minister of Finance will be here on Tuesday at 3:30 p.m. rather than in the morning, and on Thursday at 9:30 a.m. again to respond to our questions and to our concerns on the issue of the Annual Report of the Auditor General 1992.

I have couple of motions, but I'm going to hold them. I'm not going to put them to you because I'm really getting fed up with these little motions that want us to vote \$25 for the purposes of giving a dinner to a couple of guests.

**Mr. Redway:** Is that what it is?

**The Chairman:** I'll hold these off and some day I'll bring them all in and we can all vote them down. Thank you very much. This meeting is adjourned.

[Traduction]

Much has been said about the reports which are submitted by the band councils to the Department and about the fact that they are sometimes late. Until now, these reports were mainly financial reports. I wish that in the future they cover more than just the financial aspects and include in a somewhat detailed manner the quality of the services provided, just as is done by municipalities. I have had this kind of experience in the past and this is the wish I make for the future, and I hope that the Department will follow up on it.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Desautels.

Monsieur Goodleaf, merci beaucoup de votre témoignage.

Messieurs Williams, Desautels, Dickson, Ting, nous avons eu une réunion de deux heures qui s'est avérée à la fois intéressante et positive je l'espère.

J'ose croire que nous vous reverrons dans moins de six ans, monsieur Goodleaf.

**M. Redway:** À moins que le ministère ne soit aboli progressivement.

**Le président:** Je suppose qu'il y a d'autres points que vous voudriez aborder avec nous, et nous aimerions pouvoir suivre les dossiers que vous avez soumis à notre attention aujourd'hui. Je vous demanderais de bien vouloir nous envoyer l'information que nous avons demandée aussitôt que possible. N'attendez pas six mois, car je risque alors de m'impatiser et de vous demander de revenir, ce qui ne fera peut-être pas votre affaire.

**Un témoin:** On va réagir dans des délais raisonnables.

**M. Young:** Pouvez-vous me confirmer que le ministère des Finances comparaitra la semaine prochaine? Cela est-il convenu?

**Le président:** Oui. J'en ai été informé et je suis très heureux de vous dire que le sous-ministre des Finances comparaitra mardi à 15h30 et non pas le matin, et de nouveau jeudi à 9h30 pour répondre aux questions que nous aurons et discuter des problèmes soulevés par le rapport annuel du vérificateur général de 1992.

J'ai quelques motions, mais je ne les soumettrai pas immédiatement parce que je suis quelque peu irrité par ces petites motions qui nous demandent de voter pour approuver 25 \$ afin de payer le repas de deux de nos invités.

**M. Redway:** Est-ce ce dont il s'agit?

**Le président:** Je vais les conserver pour les soumettre plus tard en maintenant que nous les rejetons. Je vous remercie beaucoup. La séance est levée.





## APPENDIX "PUBL-9"

## HOUSING AND INFRASTRUCTURE



## A CRISIS IN HOUSING

In our 1988 report, we identified housing and capital project requirements as important and urgent matters for the Crees. We stated that the Cree communities had fallen seriously behind in meeting housing needs and cited specific cases where the Crees lacked much-needed municipal and community infrastructures. The lack of capital funding and ministerial guarantees for housing, we noted, put tremendous strain on Cree compensation funds.

Since our report, the crisis has worsened and there has been no long-term planning to relieve the situation. Romeo Saganash, Executive Chief of the Grand Council of the Crees (of Quebec), put the crisis in numerical terms:

The housing shortage now stands at approximately 1,100 units. In addition, major renovations are required for approximately another 500 units and the need for housing will continue to grow by approximately 100 units a year as a result of new family formations.

In addition, he noted that the lack of adequate housing has resulted in overcrowding in existing units, given rise to serious social problems, and caused physical deterioration of current housing stock. The Commission has also learned of the need for housing types other than the basic models currently being built. The handicapped, the elderly, single parents, widows and independent young men and women who are living at home with their parents because they have no other place to live: all have special housing needs.

With respect to future demand, Mr. Saganash offered statistics which show a rapid increase of those over the age of 19, that is, the group for which new housing will be required.

From 1984 to 1989, the Cree resident population increased by 1,457 people or 19 percent. However, the segment of the population older than 19 years of age increased by 924 people or 25 percent. An additional 1,219 people will have joined the over-19 age group by 1994.<sup>4</sup>

The number of houses requested of the federal government by the Crees was reported to the 1991 report consultations by Bill Clevette, Director of Implementation, Self-Government Section of Indian and Northern Affairs:

Our housing people advised me that ... within the last four or five months, they have asked all regions across the country — and also asked the Crees — to produce a housing plan for the next three-year period. They told me last week that they received a submission from the Crees that indicates the need of, I think, 200 units for the next fiscal year.<sup>5</sup>

However, what the government promises to provide is woefully inadequate. The Crees point out that where they have, in the past, received over 100 units per year, the initial allocation for this year was significantly lower.<sup>6</sup> In March 1991, when the Commission asked the Crees and the federal government for the housing allocations for 1991, we were informed that the



allocation was set at 15 for all Cree communities. Since then, we have heard that the federal government has increased the allocation to 69 housing units.<sup>7</sup> It is worth noting that one band alone, the Mistissini, has established its current need as in excess of 300 units,<sup>8</sup> which does not include any future needs.

### FUNDING SCHEDULES AND COSTS

Another dimension of the problem is created by fiscal scheduling and its relation to the seasons and to costs. For the Crees, funding has to be arranged early enough for materials to be shipped in the winter months. Norman Cheezo, Eastmain's Housing Administrator, explained the problem this way:

The problem we have is the financing. When the financing gets accepted, it's around March. In order to decrease the cost of material purchased, we have to use the winter road which is only used January to March. By the time March comes along, we have to find other means of transportation. The only access is by plane.

The Waskaganish Band further explained the problem by pointing out that in order to have any kind of construction in the summer, all funding issues have to be decided prior to September of each previous year. Such requirements are totally incompatible with the fiscal calendars of the funding bodies. Because Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) allocates funds after December 31, and the Department of Indian and Northern Affairs does so after March 31, funding questions cannot be answered until April. Such

schedules are impractical in isolated communities which rely on winter roads and marine transportation to bring in the necessary supplies and construction equipment. A possible solution to this problem is to alter the approval process itself. Norman Cheezo suggested the idea this way:

Provided that we can get approvals around the months of November or December, we can get a release of funding in order to buy materials.

### FEDERAL REVIEW

Since 1987, the federal government has been engaged in a policy review and development aimed at improving housing on reserves across the country. First Nations representatives have participated in this process. In February 1991, the Department of Indian Northern and Affairs produced a discussion paper entitled *Laying the Foundations of a New On-Reserve Housing Program*.<sup>12</sup> The Department is now consulting with First Nations on the contents of the paper, a process which will require a further six to twelve months. Following consultations, the Department will prepare a document describing the new policy for Cabinet approval. No specific date has been forecast for implementation of the new policy.

With respect to Indian housing entitlements, the paper states that Indian organizations see the federal government as obliged to providing housing to Indian people as a right:

The Indian organizations involved in preparing this paper (Assembly of First Nations, Federation of Saskatchewan Indian Nations, Dakota-Ojibway Tribal Council)



have stated that the Government of Canada has special obligations to provide adequate housing to Indian people, as a right. They believe that these obligations of the Government of Canada flow from a combination of treaty rights,<sup>13</sup> basic aboriginal rights, and the Constitution.

The government, on the other hand, sees the obligation as arising from the responsibilities of the government and the Minister of Indian and Northern Affairs under the Constitution:

The Government's commitment to on-reserve housing flows from the responsibilities of the federal government and the Minister under the Constitution. The Government has not recognized any *universal* Indian entitlements to government-financed housing.<sup>14</sup>

The paper goes on to assert that:

... the Government does firmly believe that all Indian people should have access to adequate, suitable and affordable housing. It proposes a policy of providing financial support to First Nations, at a level comparable to that available to other Canadians with similar housing and financial needs, to enable them to ensure that their people have housing that meets basic national standards. This means that the Government of Canada would provide money to First Nations, to help ensure

that Indian families and communities in need could get appropriate housing without having to pay<sup>15</sup> more than other Canadians with similar needs.

For the federal government, therefore, housing is a limited and discretionary responsibility; it is not a right. For this reason, Chief Billy Diamond prefers to use the term "shelter":

I will use the word "shelter" rather than "housing" and "housing infrastructure" because shelter is a fundamental right. Shelter is also recognized as a right in certain international covenants. That is why shelter is very important.<sup>16</sup>

The Crees took part in the initial stages of the review process but discontinued participation in 1988. In their assessment, a five-year policy review and development process is too long and the length of time required for the process indicates that it is not result oriented. Bill Namagoose, speaking for the Grand Council of the Crees (of Quebec), summed up the position with this observation:

Either you want to make the funds available to supply the housing units or you want to keep on talking for the next two years.<sup>17</sup>

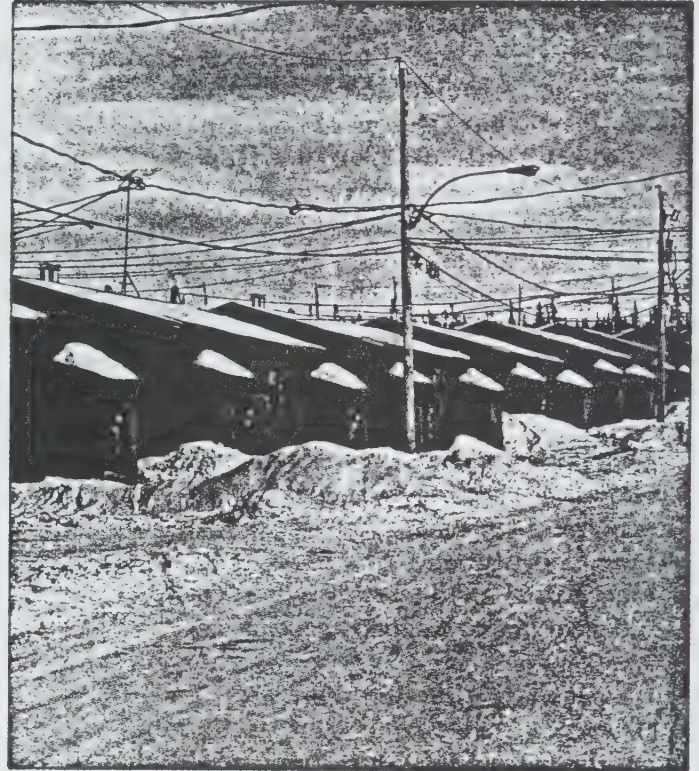
More central to their decision, however, are the two views on housing described above. The Crees have solid reason to avoid the process, given the



premise of the anticipated policy. As we noted above, the federal government sees Indian housing under the anticipated policy as a discretionary and limited responsibility. The Crees, on the other hand, base their expectations for housing units on the James Bay and Northern Quebec Agreement. As Chief Diamond has pointed out,<sup>18</sup> the James Bay and Northern Quebec Agreement and the Cree-Naskapi (of Quebec) Act give the Crees and the federal government the proper instrument for dealing with housing. Now, in times of federal fiscal restraint, the federal government wants to abandon that instrument.

Prior to 1986, the Crees and the federal government dealt with housing through agreement-based negotiations and agreements on an extended basis to cover housing allocations. Then, in 1986, the federal government unilaterally abandoned the practice even though it had made commitments that the practice would continue. The situation since 1986 has not been encouraging. The Crees, along with other First Nations, are faced with constant or decreasing funding levels which means that the federal government expects them to make greater contributions to all aspects of housing.

There is, in the Commission's view, no reason for the federal government to reinvent policy or to adhere to inappropriate and Indian Act-based policy when agreed-upon processes and practices, based on the James Bay and Northern Quebec Agreement and the Cree-Naskapi (of Quebec) Act, have already worked.



The Commission believes that long-term negotiated arrangements in this area are absolutely necessary. The federal government cannot wait for the outcome of its housing policy development. Such a policy, based on a narrow perspective of its obligations to Indians, is neither suitable nor applicable to the Crees.

## ENDNOTES

1. Cree-Naskapi Commission, 1988 *Report of the Cree-Naskapi Commission*, p. 40-41.
2. Consultations, March 5, 1991, Vice-Chairman Romeo Saganash, p. 4.
3. Consultations, March 5, 1991, Vice-Chairman Romeo Saganash, p. 4.
4. Consultations, March 5, 1991, Vice-Chairman Romeo Saganash, p. 4-5.
5. Consultations, March 5, 1991, Bill Clevette, p. 20.
6. Consultations, March 5, 1991, Norman Cheezo, p. 15.
7. Letter from I. Corbin, Housing Directorate, to Bill Namagoose, Executive Director, Grand Council of the Crees (of Quebec), dated June 17, 1991. Copy on file with Cree-Naskapi Commission.
8. Consultations, March 6, 1991, Chief Henry Mianscum, p. 4.
9. Consultations, March 5, 1991, Norman Cheezo, p. 18.
10. Consultations, February 11, 1991, Chief Billy Diamond, p. 34-35.
11. Consultations, March 5, 1991, Norman Cheezo, p. 15.
12. Canada, Department of Indian and Northern Affairs, *Laying the Foundations of a New On-Reserve Housing Program* [discussion paper] (Ottawa, February 1991).
13. *Laying the Foundations*, p. 1.
14. *Laying the Foundations*, p. 1.
15. *Laying the Foundations*, p. 2.
16. Consultations, February 11, 1991, Chief Billy Diamond, p. 34.
17. Consultations, March 5, 1991, Bill Namagoose, p. 20.
18. Consultations, February 11, 1991, Chief Billy Diamond, p. 41.



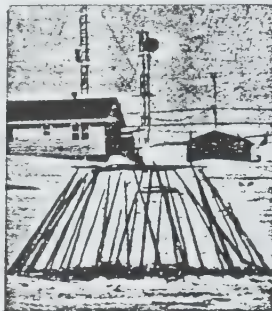
## APPENDIX "PUBL-10"

## FEDERAL PROGRAMS DIRECTED TO ABORIGINALS

Department	Program	1992-93 Estimates (\$ Millions)
Indian Affairs and Northern Development (DIAND)	Self-Government	18.3
	Comprehensive Claims	70.9
	Economic Development	98.0
	Lands, Revenues and Trusts	140.3
	Education	903.3
	Social Development	816.3
	Capital Facilities and Community Services	665.1
	Band Management	269.4
	Northern Affairs	572.0
	Other	92.9
	<b>Total</b>	<b>3,646.5</b>
National Health and Welfare	Indian and Northern Health Services	706.4
Canada Mortgage and Housing	Social Housing	271.8
Employment and Immigration	Native Employment	200.0
Industry Science and Technology	Aboriginal Economic Programs	76.0
Secretary of State	Transfer Payments to Aboriginal Groups	51.3
Solicitor General	Policing On-Reserve	44.7
Fisheries and Oceans	Fisheries Co-Management & Native Programs	8.0
Public Service Commission	National Indigenous Program	4.0
	Northern Careers Program	3.4
Justice	Aboriginal Justice	9.7
	Specific Claims Negotiations	4.5
	Aboriginal Self-Government Fund	1.7
	Mega Cases in British Columbia	1.3
National Defence	Northern Ranger Program	4.3
Other		7.5
<b>TOTAL</b>		<b>5,041.1</b>

## APPENDICE «PUBL-9»

### LOGEMENT ET INFRASTRUCTURE



#### UNE CRISE DANS LE DOMAINE DU LOGEMENT

Dans notre rapport de 1988, nous avons identifié le problème du logement et les exigences en projet de nature "Capital" comme importants et urgents pour les Cris. Nous avons déclaré que les communautés crie étaient dangereusement en retard pour rencontrer leurs exigences en matière de logements et nous avons étayé nos assertions de cas spécifiques où les Cris manquaient carrément d'infrastructures tant municipales que communautaires. Le manque de financement de nature "capital" et le manque de garanties ministérielles pour le logement, avons-nous noté, mettaient une pression énorme sur le fonds de compensation cri!<sup>1</sup>

Depuis notre rapport, la crise s'est amplifiée et il n'y a pas eu de planification à long terme pour améliorer la situation. Roméo Saganash, vice-président du Grand Conseil des Cris (du Québec) a décrit la crise du logement en la quantifiant:

"Il y a un manque actuel de logements de l'ordre d'approximativement 1,000 unités. De plus, des rénovations majeures sont requises pour à peu près 500 autres unités et la nécessité de logements additionnels va s'accroître d'approximativement 100 unités par année comme résultat de la formation de nouvelles unités familiales."<sup>2</sup>

De plus, il décrivait que l'absence de logements adéquats avait résulté dans une surpopulation des unités existantes, donnant lieu à de sérieux problèmes sociaux et causant la détérioration des actuelles unités existantes.<sup>3</sup> La Commission a également été informée de la nécessité de types de logements différents des modèles de bases qui sont présentement construits. Les personnes handicapées, les aînés, les familles monoparentales, les veufs et les veuves, et les jeunes hommes et jeunes femmes indépendants qui doivent vivre dans la maison de leurs parents, à cause de l'absence de locaux appropriés à leur situation: tous ont des besoins spéciaux en matière de logement.

En ce qui a trait aux futures demandes, Monsieur Saganash nous fournit des statistiques démontrant une croissance rapide de personnes de plus de 19 ans, ce groupe étant celui requérant le plus de nouvelles demeures.

"De 1984 à 1989, la population sédentaire Crie s'est accrue de 1,457 personnes, ce qui représente 19% d'augmentation. Toutefois, le segment de la population âgée de plus de 19 ans a augmenté de 924 personnes, représentant 25% d'augmentation. Un groupe additionnel de 1,219 personnes rejoindra les plus de 19 ans en 1994."<sup>4</sup>

Le nombre de maisons requises du gouvernement fédéral de la part des Cris nous fut rapporté lors de nos consultations sur le rapport 1991 par Monsieur Bill Clevette, Directeur de la mise en oeuvre, secteur de l'autonomie gouvernementale du Ministère des Affaires Indiennes et du Nord Canadien:

"Nos gens s'occupant de logement m'ont avisé que... au cours des 4 ou 5 derniers mois, ils ont demandé aux bandes de toutes les régions du pays - et évidemment aux Cris - de produire un projet de construction de logements pour les prochains trois ans. Ils m'ont rapporté la semaine dernière avoir reçu la demande des Cris indiquant, je pense, la nécessité de construire 200 unités au cours de la prochaine année fiscale."<sup>5</sup>

Toutefois, ce que le gouvernement promet de réaliser est totalement inadéquat. Les Cris soulignent que, alors qu'ils ont reçu, par le passé, au-delà de 100 unités par année, l'allocation initiale pour cette année a été abaissée de façon significative.<sup>6</sup> En mars 1991, lorsque la Commission a demandé aux Cris et au gouvernement fédéral le montant de l'allocation en logements pour l'année 1991, l'on nous informa qu'elle était de 15 pour toutes les communautés crie. Depuis lors, nous avons appris que le gouvernement fédéral avait augmenté l'allocation en la fixant à 69 unités.<sup>7</sup> Il est bon de souligner qu'une seule





bande, celle de Mistissini a établi ses besoins courants à au-delà de 300 unités, ceci excluant tout besoin futur.<sup>8</sup>

### CÉDULE DE FINANCEMENT ET COÛTS

Une autre dimension du problème est créée par la cédule de financement et sa relation avec les saisons et les coûts. Pour les Cris, le financement doit être organisé assez d'avance pour que les matériaux soient acheminés aux communautés durant les mois d'hiver. Norman Cheezo, l'administrateur du logement pour Eastmain, expliqua le problème comme suit:

"Le problème que nous avons est le financement. Quand le financement est accepté, c'est aux alentours du mois de mars. Dans le but d'acheter le matériel à meilleur prix, nous devons utiliser le chemin d'hiver - qui ne peut être utilisé qu'entre janvier et mars. Lorsque le mois de mars arrive, nous devons trouver d'autres modes de transport. L'avion est alors le seul moyen de transport."<sup>9</sup>

La bande de Waskaganish expliqua le problème de façon plus élaborée en indiquant que pour construire quoi que ce soit durant l'été, tous les problèmes relatifs au financement doivent avoir été résolus avant le mois de septembre de chaque année. De telles exigences sont totalement incompatibles avec les calendriers fiscaux des organismes de financement. A cause du fait que la Société Centrale d'hypothèque et de logement (S.C.H.L.) alloue les fonds après le 31 décembre, et que le Ministère des Affaires Indiennes et du Nord Canadien fait la même chose après le 31 mars, les problèmes de financement ne peuvent être résolus avant avril. De pareilles cédules ne sont pas pratiques dans des communautés isolées qui se fient aux chemins d'hiver et au transport maritime pour apporter les matériaux nécessaires et l'équipement requis pour la construction.<sup>10</sup> Une solution possible à ce problème est de changer le processus décisionnel lui-même. Norman Cheezo fit la suggestion suivante:

"Si nous pouvions obtenir les approbations nécessaires aux alentours de novembre ou décembre, nous pourrions alors obtenir le financement pour l'achat des matériaux."<sup>11</sup>

### REVISION FÉDÉRALE

Depuis 1987, le gouvernement fédéral s'est engagé dans une révision de sa politique de développement dans le but d'améliorer la situation du logement sur les réserves à travers le pays. En février 1991, le Ministère des Affaires Indiennes et du Nord Canadien a produit un document de travail intitulé "Assises d'un nouveau programme de logement dans les réserves".<sup>12</sup> Le Ministère procède actuellement à une consultation avec les Premières Nations sur le contenu du document, un processus qui devrait durer de six à douze mois. Suite à ces consultations, le Ministère préparera un document qui décrira la nouvelle politique, aux fins d'une approbation par le Cabinet. Il n'y a aucune date spécifique de prévue pour la mise en oeuvre de la nouvelle politique.

En regard du logement pour les autochtones, le document stipule que les organisations autochtones considèrent le gouvernement fédéral comme obligé à leur assurer un logement, à titre de droit:

"Les organisations autochtones impliquées dans l'élaboration de ce document (L'Assemblée des Premières Nations, La Fédération des nations autochtones de la Saskatchewan, le Conseil Tribal Dakota-Ojibway) ont statué que le Gouvernement du Canada a des obligations spéciales de pourvoir les autochtones de logements adéquats, comme un droit. Ils croient que ces obligations du Gouvernement du Canada découlent de la combinaison de droits découlant de traités, de droits aboriginaux de base et de la Constitution."<sup>13</sup>

Le gouvernement d'autre part, voit cette obligation comme découlant de sa responsabilité gouvernementale et du statut du

Ministre des Affaires Indiennes et du Nord Canadien en vertu de la Constitution:

"L'engagement du gouvernement relatif au logement sur les réserves découle des responsabilités du gouvernement fédéral et du Ministre en vertu de la Constitution. Le gouvernement n'a pas reconnu une sorte d'obligation "universelle" de pourvoir financièrement à tous les besoins des autochtones en matière de logement."<sup>14</sup>

Le document continue comme suit:

... "Le gouvernement croit fermement que tous les peuples autochtones devraient avoir accès à des logements adéquats, abordables et convenables. Il propose une politique prévoyant un support financier aux Premières Nations, *à un niveau comparable à celui disponible aux autres Canadiens qui ont des besoins similaires en matière financière et de logement*, afin de leur permettre que leurs peuples aient des logements qui rencontrent les standards nationaux de base. Ceci signifie que le Gouvernement du Canada octroiera des sommes d'argent aux Premières Nations, pour aider et

s'assurer que les familles et les communautés autochtones dans le besoin recevront des logements appropriés sans être obligées de payer plus que les autres Canadiens ayant des besoins similaires."<sup>15</sup>

Conséquemment, pour le gouvernement fédéral, le logement devient une responsabilité limitée et discrétionnaire; ce n'est pas un droit. Pour cette raison, le chef Billy Diamond préfère utiliser le terme "Abri":

"Je vais utiliser le terme "abri" plutôt que "logement" ou "infrastructure de logement" parce qu'un "abri" est un droit fondamental. Un abri est aussi reconnu comme un droit dans certaines conventions internationales. C'est pourquoi le mot "abri" est très important."<sup>16</sup>

Les Cris participèrent aux premières étapes de ce processus de revision de politique, mais arrêterent d'y participer en 1988. A leur sens, un processus de revision de politique s'échelonnant sur 5 ans est trop long et le temps requis par le processus indique que ce dernier n'est pas destiné à amener des résultats concrets. Monsieur Bill Namagoose, au nom du Grand Conseil des Cris (du Québec), a résumé leur position en ces termes:



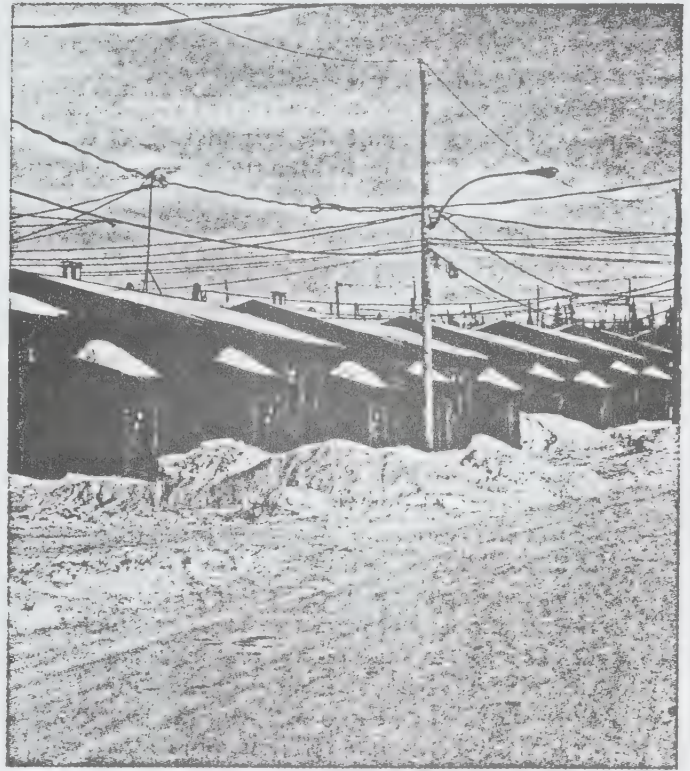


“Ou bien vous voulez que des fonds soient disponibles pour fournir des logements ou bien vous voulez engendrer des discussions pour les deux prochaines années.”<sup>17</sup>

Mais leur décision fut plutôt motivée par les vues opposées décrites ci-haut. Les Cris ont de bonnes raisons de ne pas participer au processus, compte tenu des prémisses de la politique anticipée. Comme nous l'avons noté plus haut, le gouvernement fédéral entrevoit le logement pour les autochtones, dans sa future politique, comme une responsabilité limitée et discrétionnaire. Les Cris, d'un autre côté, basent leurs attentes pour des unités de logement sur la Convention de la Baie James et du Nord Québécois. Comme le notait le chef Billy Diamond,<sup>18</sup> la Convention de la Baie James et du Nord Québécois et la loi sur les Cris et les Naskapis du Québec donnent aux Cris et au gouvernement fédéral les outils appropriés pour régler le problème du logement. En cette période de restriction budgétaire fédérale, le gouvernement fédéral veut abandonner ces outils privilégiés.

Antérieurement à 1986, les Cris et le gouvernement fédéral réglaient les problèmes de logement via des négociations menant à des ententes sur une base étendue couvrant les allocations en semblable matière. En 1986, le gouvernement fédéral abandonna unilatéralement cette pratique, même s'il s'était engagé à ce que cette pratique continue. La situation depuis 1986 n'est pas encourageante. Les Cris, comme les autres Premières Nations, font face à des niveaux de financement décroissants et ce de façon constante, ce qui signifie que le gouvernement fédéral s'attend à ce qu'ils fassent eux-mêmes de plus grandes contributions à tous les aspects du logement.

Il n'y a aucune raison, selon la Commission, pour le gouvernement fédéral de réinventer la politique de logement ou d'adhérer à une politique inappropriée basée sur la loi sur les Indiens quand des processus et des pratiques consensuels, basés



sur la Convention de la Baie James et du Nord Québécois et sur la loi sur les Cris et les Naskapis du Québec ont déjà fonctionné. La Commission croit que des arrangements négociés à long terme dans ce domaine sont absolument nécessaires. Le gouvernement fédéral ne peut pas attendre les résultats de sa future politique de développement du logement. Une pareille politique, basée sur une étroite perspective de ses obligations à l'égard des autochtones, n'est ni appropriée, ni applicable aux Cris.

## NOTES

1. Rapport de la Commission Crie-Naskapie 1988, p. 40 - 41.
2. “Consultations”, 5 mars 1991, Vice-Président Roméo Saganash, p. 4.
3. “Consultations”, 5 mars 1991, Vice-Président Roméo Saganash, p. 4.
4. “Consultations”, 5 mars 1991, Vice-Président Roméo Saganash, p. 4 - 5.
5. “Consultations”, 5 mars 1991, Bill Clevette, p. 20.
6. “Consultations”, 5 mars 1991, Norman Cheezo, p. 15.
7. Lettre d'I. Corbin, Directeur du logement, à Bill Namagoose, directeur-exécutif, Grand Conseil des Cris (du Québec), portant date du 17 juin 1991. Copie dans les dossiers de la Commission Crie-Naskapie.
8. “Consultations”, 6 mars 1991, Chef Henry Mianscum, p. 4.
9. “Consultations”, 5 mars 1991, Norman Cheezo, p. 18.
10. “Consultations”, 11 février 1991, Chef Billy Diamond, p. 34 - 35.
11. “Consultations”, 5 mars 1991, Norman Cheezo, p. 15.
12. Canada, Ministère des Affaires Indiennes et du Nord Canadien. “Assises d'un nouveau programme de logement dans les Réserves [Document de travail] (Ottawa, Février 1991).
13. “Assises d'un nouveau programme”, p. 1.
14. “Assises d'un nouveau programme” p. 1.
15. “Assises d'un nouveau programme” p. 2.
16. “Consultations”, 11 février 1991, Chef Billy Diamond, p. 34.
17. “Consultations”, 5 mars 1991, Bill Namagoose, p. 20.
18. “Consultations”, 11 février 1991, Chef Billy Diamond, p. 41.

## APPENDICE «PUBL-10»

## PROGRAMMES FÉDÉRAUX DESTINÉS AUX AUTOCHTONES

Ministère	Programme	Budget des dépenses 1992-1993 (Millions de \$)
Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC)	Autonomie gouvernementale	18.3
	Revendications globales	70.9
	Développement économique	98.0
	Terres, revenus et fiducie	140.3
	Éducation	903.3
	Développement social	816.3
	Immobilisations et services communautaires	665.1
	Gestion des bandes	269.4
	Affaires du Nord	572.0
	Autre	92.9
	<b>Total</b>	<b>3,646.5</b>
Santé et Bien-être social Canada	Services médicaux aux Indiens et dans le Nord	706.4
Société canadienne d'hypothèques et de logement	Logement social	271.8
Emploi et Immigration Canada	Emploi des autochtones	200.0
Industrie, Sciences et Technologie	Programmes économiques des autochtones	76.0
Secrétariat d'État	Paiements de transfert aux groupes autochtones	51.3
Solliciteur général	Police dans les réserves indiennes	44.7
Pêches et Océans	Programmes de cogestion des pêches pour les autochtones	8.0
Commission de la fonction publique	Programme de perfectionnement des autochtones	4.0
	Programme de promotion professionnelle dans le Nord	3.4
Justice	Justice autochtone	9.7
	Négociation des revendications particulières	4.5
	Fonds d'autonomie gouvernementale des autochtones	1.7
	Méga-cas en Colombie-Britannique	1.3
Défense nationale	Rangers du Nord	4.3
Autre		7.5
<b>TOTAL</b>		<b>5,041.1</b>

















**MAIL  POSTE**

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

**Lettermail**

**Poste-lettre**

**K1A 0S9  
Ottawa**

*If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Groupe Communication Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9*

---

**WITNESSES**

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Denis Desautels, f.c.a., Auditor General.

*From the Department of Indian Affairs and Northern Development:*

Dan E. Goodleaf, Deputy Minister;

Alan Williams, Assistant Deputy Minister, Finance and  
Professional Services.

**TÉMOINS**

*Du Bureau du Vérificateur général du Canada:*

Denis Desautels, vérificateur général.

*Du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien:*

Dan E. Goodleaf, sous-ministre;

Alan Williams, sous-ministre adjoint, Finances et services  
professionnels.



HOUSE OF COMMONS

CHAMBRE DES COMMUNES

Issue No. 37

Fascicule n° 37

Tuesday, December 8, 1992

Le mardi 8 décembre 1992

Chairperson: Jean-Robert Gauthier

Président: Jean-Robert Gauthier

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

### RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), consideration of Paragraphs 2.28 to 2.61 of the 1992 Auditor General's Report (Department of Finance)

### CONCERNANT:

Conformément à l'alinéa 108(3)e) du Règlement, étude des paragraphes 2.28 à 2.61 du Rapport du vérificateur général pour 1992 (Le ministère des Finances)

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature,  
1991-1992

## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairperson:* Jean-Robert Gauthier

### Members

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Alan Redway  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

Clairette Bourque

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Président:* Jean-Robert Gauthier

### Membres

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Alan Redway  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

*La greffière du Comité*

Clairette Bourque



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 8, 1992  
(52)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 3:53 o'clock p.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chairman, Jean-Robert Gauthier, presiding.

*Members of the Committee present:* Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Alan Redway, Guy Saint-Julien, Jack Whittaker, Douglas Young.

*Acting Member present:* Herb Gray for Eugène Bellemare.

*Other Member present:* John Rodriguez.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Richard Domingue and Michelle Salvail, Research Officers.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Denis Desautels, f.c.a., Auditor General; Barry Elkin, Principal, Audit Operations Branch. *From the Department of Finance:* David A. Dodge, Deputy Minister; Ian E. Bennett, Senior Assistant Deputy Minister, Tax Policy Branch; R.A. Short, General Director, Tax Policy Branch.

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), the Committee considered Paragraphs 2.28 to 2.61 of the 1992 Auditor General's Report (Department of Finance).

The Chairman made a statement.

The Auditor General and David A. Dodge each made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 5:20 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Clairette Bourque

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 8 DÉCEMBRE 1992  
(52)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à 15 h 53, dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de Jean-Robert Gauthier (*président*).

*Membres du Comité présents:* Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Alan Redway, Guy Saint-Julien, Jack Whittaker, Douglas Young.

*Membre suppléant présent:* Herb Gray remplace Eugène Bellemare.

*Autre député présent:* John Rodriguez.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Richard Domingue et Michelle Salvail, attachés de recherche.

*Témoins: Du Bureau du Vérificateur général du Canada:* Denis Desautels, vérificateur général; Barry Elkin, directeur principal, Opérations de vérification. *Du ministère des Finances:* David A. Dodge, sous-ministre; Ian E. Bennett, sous-ministre adjoint principal, Politique de l'impôt; R.A. Short, directeur général, Politique de l'impôt.

Conformément à l'alinéa 108(3)e) du Règlement, le Comité étudie les paragraphes 2.28 à 2.61 du Rapport du vérificateur général pour 1992 (ministère des Finances).

Le président fait une déclaration.

Le vérificateur général et David A. Dodge font chacun un exposé puis, avec les autres témoins, répondent aux questions.

À 17 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*La greffière du Comité*

Clairette Bourque

[Text]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, December 8, 1992

• 1553

**Le président:** À l'ordre, s'il vous plaît. *Order, please.*

Conformément à l'alinéa 108(3)e) du Règlement, le Comité étudie les paragraphes 2.28 à 2.61 du Rapport du vérificateur général pour 1992, sous la rubrique du ministère des Finances.

Our main witnesses today are the Auditor General of Canada, Mr. Denis Desautels, and Mr. Barry Elkin, Principal, Audit Operations Branch, Office of the Auditor General.

Witnesses from the Department of Finance are Mr. David Dodge, Deputy Minister; Mr. Ian Bennett, Senior Assistant Deputy Minister, Tax Policy Branch; and Mr. David Holland, General Director, Tax Policy Branch. I've also asked Revenue Canada to send some observers upon whom we may want to call during the meetings to answer some questions.

I apologize for the lateness in getting this meeting underway, but we had a rather important vote in the House of Commons. That's why the members of Parliament were late. I apologize to our witnesses if we made you somewhat impatient.

Before we go into the official meeting, I want to make a statement with some opening remarks. Then I'll turn the floor over to our invited guests.

I'd like to issue a word of caution. The subject matter we are discussing today is particularly complex from a conceptual standpoint. I'd like to, with all deference and all respect, ask the witnesses from the Department of Finance and from Revenue Canada, when invited to answer questions from the members of Parliament, to realize that we are not members of the committee because we're tax experts. We're representing the people of Canada here.

• 1555

We hope you will bear with us if we sometimes ask questions that may seem simple to you. Consequently, the discussions should not be overly technical in nature. I will allow only brief, succinct responses to our questions. This is my democratic way of handling this meeting, Mr. Rodriguez. I can see you—

**Mr. Rodriguez (Nickel Belt):** Then we'll come out fighting at the bell.

**Le président:** Également, à la demande du Whip du gouvernement, nous tenterons de libérer la salle vers 17 heures afin de permettre aux employés de la préparer en vue d'une réception de Noël donnée par le gouvernement, et j'ai donné mon accord à cette requête.

Ceci dit, laissez-moi vous dire que depuis plusieurs années, le fardeau fiscal des Canadiens et des Canadiennes n'a cessé d'augmenter. Seulement au titre de l'impôt direct des particuliers, le gouvernement amasse plus de 62 milliards

[Translation]

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mardi 8 décembre 1992

**The Chairman:** Order, please. *La séance est ouverte.*

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), consideration of paragraphs 2.28 to 2.61 of the 1992 Auditor General's Report (Department of Finance).

Nous avons comme témoins aujourd'hui le vérificateur général du Canada, M. Denis Desautels, et M. Barry Elkin, directeur principal, Direction générale des opérations de vérification, Bureau du vérificateur général.

Nos témoins du ministère des Finances sont M. David Dodge, sous-ministre; M. Ian Bennett, sous-ministre adjoint principal, Direction de la politique de l'impôt, et M. David Holland, directeur général, Direction de la politique de l'impôt. J'ai aussi demandé à Revenu Canada de nous envoyer des observateurs à qui nous pourrions faire appel pendant la réunion, le cas échéant.

Je suis désolé pour le retard, mais il y avait un vote plutôt important à la Chambre. C'est pour cela que nos députés sont en retard. Messieurs nos témoins, désolé de vous avoir fait attendre.

Avant d'ouvrir la séance officielle, j'ai une déclaration liminaire à faire. Je céderai ensuite la parole à nos invités.

Tout d'abord, un avertissement. Le sujet que nous abordons aujourd'hui est plutôt complexe sur le plan conceptuel. Avec tout le respect que je leur dois, j'aimerais demander aux témoins du ministère des Finances et de Revenu Canada, lorsqu'ils seront appelés à répondre aux questions des membres du comité, j'aimerais leur demander, dis-je, de se rappeler que nous ne sommes pas membres du comité parce que nous sommes fiscalistes. Nous représentons ici le peuple canadien.

Nous espérons que vous ferez preuve de patience si nous posons des questions qui, à l'occasion, pourraient vous sembler simplistes. En conséquence, le débat ne devrait pas planer à un niveau très technique. J'exigerai que vous ne donniez que des réponses brèves et succinctes à nos questions. C'est ainsi que je pratique la démocratie, pour les fins de cette réunion, monsieur Rodriguez. Je vois que vous. . .

**M. Rodriguez (Nickel Belt):** Et nous nous montrerons d'attaque.

**The Chairman:** Also, at the government Whip's request, we will try to free up the room around 5 p.m. to allow the employees to set it up for the Christmas party given by the government, and I've agreed to the request.

That said, I'd like to say that for many years now, the tax burden of Canadian men and women has only been increasing. The government has collected over \$62 billion in direct income tax from individuals and this is without the



## [Texte]

de dollars et ce, sans compter la TPS qui s'abat sur tous les consommateurs et qui rapporte, à elle seule, environ 18 milliards de dollars. L'impôt direct des sociétés, quant à lui, se situe à 9 milliards de dollars.

La distribution du fardeau fiscal ne fait pas partie du mandat du Comité des comptes publics. Nous ne chercherons donc pas à savoir si le régime fiscal est équitable ou si les corporations canadiennes devraient payer plus ou moins d'impôt. Là n'est pas notre objectif. Ce que nous voulons, ce que nous voulons savoir surtout, c'est si le ministère des Finances a mis en place des politiques fiscales qui répondent aux lois adoptées par ce Parlement.

La Loi sur le vérificateur général du Canada définit clairement le mandat du vérificateur général à ce sujet. L'article 7 prévoit que le vérificateur général du Canada doit signaler, et je cite:

... tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes, notamment les cas où il a constaté que:

... les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour assurer un contrôle efficace des cotisations du recouvrement et de la partition régulière du revenu.

In his last report, released two weeks ago, the Auditor General of Canada remarked that the Department of Finance had not taken any steps to eliminate the tax loopholes used by Canadian companies with foreign subsidiaries. According to the Auditor General, these loopholes represented a potential loss to the public treasury of Canada of hundreds of millions of dollars of tax revenues.

The Department of National Revenue seems to concur with this assessment. The Department of Finance, on the other hand, challenges the Auditor General's comments.

We're not concerned primarily by the scope of the tax losses or by the disagreement over the millions of dollars in potential lost revenues. More importantly, we're concerned by the fact that the Department of Finance is not taking any real action to eliminate as many of the tax avoidance stratagems of foreign subsidiaries as possible. This is not, I believe, a new problem. It's been raised before and we're back at it this year.

En 1987, le ministère des Finances annonçait qu'il étudierait l'imposition des corporations étrangères affiliées. Six ans se sont bientôt écoulés et les études ne sont toujours pas terminées.

En 1989, dans un rapport déposé en Chambre, ce Comité affirmait que le ministère des Finances devait veiller à ce que l'évitement fiscal fasse l'objet d'une surveillance étroite et que des solutions soient proposées.

Dans son commentaire sur les observations du vérificateur général du Canada, le ministère des Finances s'est dit d'avis que tout changement à la Loi de l'impôt sur le revenu ne rapporterait pas de revenus additionnels puisque les contribuables ajusteraient toujours leur comportement. Le ministère des Finances ne sait pas jusqu'à quel point des changements à la loi procureraient des recettes additionnelles au gouvernement.

## [Traduction]

GST that hits all consumers and brings in, on its own, some \$18 billion. Direct taxes from companies bring in some \$9 billion.

The sharing of the tax burden is not part of the Public Accounts Committee mandate. So we won't try to find out whether the tax regime is equitable or if Canadian corporations should pay more or less income tax. That is not our objective. What we mainly want to know is whether the Department of Finance has set up those tax policies which achieve the goal of the legislation passed by this Parliament.

The Auditor General Act clearly defines the mandate of the Auditor General in this area. Clause 7 provides that the Auditor General shall call attention, and I quote:

...to anything that he considers to be of significance and of a nature that should be brought to the attention of the House of Commons, including any cases in which he has observed that

...the rules and procedures applied have been insufficient to secure an effective check on the assessment, collection and proper allocation of the revenue.

Dans son dernier rapport, publié il y a deux semaines, le vérificateur général du Canada dit que le ministère des Finances n'a pris aucune mesure pour éliminer les échappatoires fiscales dont se servent des sociétés canadiennes ayant des filiales à l'étranger. D'après le vérificateur général, ces échappatoires représentaient pour le Trésor canadien, une perte potentielle de centaines de millions de dollars en recettes fiscales.

Le ministère du Revenu national semble avaliser cette évaluation de la situation. Le ministère des Finances, cependant, conteste les dires du vérificateur général.

Nous ne nous inquiétons pas surtout de l'énormité des pertes de recettes fiscales ou du désaccord concernant les millions de dollars probablement perdus. Ce qui nous inquiète vraiment, c'est que le ministère des Finances n'a rien entrepris pour éliminer le plus possible de ces stratagèmes dont se servent les filiales étrangères pour éviter de payer l'impôt. À mon avis, ce n'est pas un problème nouveau. La question a déjà été soulevée, et nous y revenons encore une fois cette année.

In 1987, the Department of Finance announced that it would be studying the taxation of foreign affiliates. Almost six years have gone by and those studies are still not completed.

In 1989, in a report tabled in the House, this Committee stated that the Department of Finance should make sure that tax avoidance would be closely scrutinized and that solutions would be proposed.

In the Department's response to the Auditor General's comments, the Department of Finance is of the opinion that any gains that might be realized by amending the Income Tax Act would be largely offset as a result of behavioural changes on the part of taxpayers. The Department does not know how much additional revenue might accrue to the government through changes to the legislation.

[Text]

Et ça, c'est textuellement pris du rapport de 1992, rapport qui a été déposé, comme je vous l'ai dit, il y a deux semaines.

D'autre part, le ministère des Finances prétend que modifier la loi affaiblirait l'économie du Canada en nuisant à la neutralité des exportations de capitaux. Tout au plus, le ministère nous dit que la règle générale anti-évitement règlera plusieurs problèmes. (Par le fait même, il admet qu'il existe un problème d'après moi.) Il faut que le Comité obtienne l'engagement, que les études promises en 1987, seront terminées rapidement. L'attente a assez duré. Le ministère a certainement eu assez de temps pour étudier à fond la question. Six ans, c'est tout de même beaucoup de temps.

Il faut que le ministère nous démontre sa volonté de mettre fin à l'échappatoire fiscale. Il faut que le ministère des Finances nous dise qu'il a l'intention ou non d'intervenir pour récupérer le manque à gagner créé par les stratagèmes d'évitement fiscal.

• 1600

Le ministère des finances ne doit plus tolérer ces stratagèmes d'évitement fiscal qui érodent de plus en plus l'assiette fiscale. Le Comité est d'accord qu'à cause de la mondialisation du marché du capital, le Canada n'a d'autre choix que d'adopter une politique fiscale qui soit concurrentielle. Toutefois, il faut que les choses se fassent en accord avec le Parlement.

Il existe, en ce moment, une loi qui est tout simplement inefficace et facilement court-circuitée. Le ministère doit nous rassurer et nous montrer qu'il a la réelle volonté d'améliorer les choses. Il doit s'engager à recouvrer les impôts, tel que prévu par le Parlement.

Ayant dit ces quelques paroles, monsieur le vérificateur général, la parole est à vous.

Monsieur Saint-Julien, vous avez une question.

**M. Saint-Julien (Abitibi):** Une question, monsieur le président. Je suis d'accord pour libérer la salle à 17 heures, mais j'ai fait une vérification. Je suis sûr que la réception est donnée par le Whip du gouvernement, et ce sont les députés conservateurs eux-mêmes qui payent la note et non les contribuables canadiens.

**Le président:** Merci, monsieur Saint-Julien. À vous la parole, monsieur Desautels.

**M. Denis Desautels, f.c.a. (vérificateur général du Canada):** Merci, monsieur le président.

It's important to recognize at the outset that our audit observation dealing with tax arrangements for foreign affiliates is primarily concerned with certain transactions taking place in countries often referred to as tax havens, or countries that provide very favourable tax treatment for certain types of transactions.

The Department of Finance's response to our observation notes that:

The ability to receive dividends from a foreign affiliate on a tax-free basis is intended, at least in part, as a proxy for the foreign tax credit.

[Translation]

And that is taken textually from the 1992 report which was tabled, as I told you before, two weeks ago.

On the other hand, the Department of Finance states that changing the legislation would weaken Canada's economy because it would be detrimental to the neutrality of capital exports. At most, the Department tells us that the general anti-avoidance rule will settle many problems. (Simply by stating this, in my opinion, it is already admitting that there is a problem). The Committee must get the commitment that the studies promised in 1987 will soon be delivered. We have waited long enough. The Department has certainly had enough time to study the whole question in depth. Six years is a long time, after all.

The Department must demonstrate its commitment to closing this tax loophole. The Department of Finance must tell us whether or not it intends to intervene to improve the negative revenue situation created by tax avoidance schemes.

The Department of Finance must not tolerate any further these tax avoidance stratagems that are eroding the tax base more and more. The Committee has agreed that because of the internationalization of capital markets, Canada has no other choice but to adopt a competitive tax policy. However, things must be done with Parliament's accord.

The legislation, at this time, is simply inefficient and easily short-circuited. The Department must give us comfort and show that it has a real commitment to improving things. It must commit to recovering taxes as provided for by Parliament.

Having said that, I now give the floor to the Auditor General.

Mr. Saint-Julien, you had a question.

**Mr. Saint-Julien (Abitibi):** One question, Mr. Chairman. I agree to our clearing the room for 5 p.m. but I did check something out. I am sure that the reception is given by the government Whip and that the Conservative MPs themselves are paying for it, not the Canadian taxpayers.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Saint-Julien. You have the floor, Mr. Desautels.

**Mr. Denis Desautels, f.c.a. (Auditor General of Canada):** Thank you, Mr. Chairman.

Il est important de reconnaître avant tout que l'observation de vérification qui porte sur les arrangements fiscaux pour sociétés étrangères affiliées concerne surtout certaines transactions effectuées dans les pays qui sont souvent considérés comme des paradis fiscaux ou ceux qui réservent un traitement fiscal très favorable à certains types de transactions.

Dans sa réponse à notre observation, le ministère a déclaré que:

La capacité de toucher des dividendes en franchise d'impôt d'une société étrangère affiliée constitue, du moins en partie, un mécanisme de remplacement de crédit pour impôts étrangers.



## [Texte]

The system is also intended to avoid double taxation and to enhance the competitiveness of Canadian firms, while eliminating the tax advantage of earning so-called passive income offshore.

Pour donner suite à la recommandation formulée par votre Comité dans son Dixième rapport daté du 26 novembre 1992, nous avons rencontré des représentants du ministère des Finances dans le but de tenter une fois de plus de résoudre nos différends. Nous sommes tous deux d'accord que, vu la structure actuelle de la Loi de l'impôt sur le revenu, des arrangements fiscaux pour corporations étrangères affiliées peuvent permettre l'effritement de l'assiette fiscale. Cependant, nous ne sommes toujours pas d'accord sur l'estimation des recettes fiscales déjà perdues.

Nous admettons que la question est complexe et qu'elle n'est pas unique au Canada. Néanmoins, nous espérons que le ministère des Finances fournira à votre Comité et aux contribuables canadiens l'assurance qu'il révisera les arrangements fiscaux abusifs pour corporations étrangères affiliées de manière à réduire au minimum les échappatoires fiscales.

La note de vérification soulève trois préoccupations relative-ment aux arrangements fiscaux pour corporations étrangères affiliées.

La première préoccupation concerne les règles qui permettent à une entreprise canadienne de percevoir d'une corporation étrangère affiliée d'un pays désigné un revenu d'entreprise exploitée activement, sans payer d'impôt sur ce revenu au Canada. Le revenu n'est pas assujéti à l'impôt canadien, même si ce revenu n'a pas été imposé par un État étranger à un taux à peu près équivalent au taux canadien. Or, c'est le cas dans un nombre de situations, particulièrement lorsque ces pays désignés sont des paradis fiscaux. Par conséquent, le revenu gagné dans des pays qui sont des paradis fiscaux et qui sont désignés par décret, peut entrer au Canada en franchise d'impôt, même s'il n'a pas été imposé ou s'il n'a été imposé qu'à un taux très faible.

La deuxième préoccupation concerne les dividendes reçus d'une corporation étrangère affiliée qui n'est pas résidente d'un pays désigné dans le Règlement de l'impôt sur le revenu, lesquels dividendes devraient être assujéti à l'impôt quand ils entrent au Canada. Un certain nombre de stratagèmes ont été conçus pour contourner la loi et ont pour résultat que des revenus peuvent entrer au Canada en franchise d'impôt.

La troisième préoccupation concerne les règles baptisées «revenu étranger accumulé tiré de biens», mieux connues par l'acronyme anglais FAPI. Ces règles sont un élément anti-évitement de notre régime fiscal actuel. Elles ont pour objet d'éliminer l'avantage fiscal résultant des revenus d'investissement dits «passifs», par exemple des intérêts accumulés dans une corporation étrangère contrôlée. Notre principale préoccupation tient au fait que le revenu «actif» ou «passif» n'est pas défini dans le contexte des règles afférant. Cela rend très difficile, voire impossible, pour Revenu Canada d'établir une nouvelle cotisation en vertu des règles sur le revenu accumulé, tiré de biens, c'est-à-dire en vertu de FAPI.

## [Traduction]

Le régime vise également à éliminer la double imposition et à stimuler la concurrence tout en éliminant l'avantage fiscal auquel donne lieu le gain de revenu passif à l'étranger.

Following your Committee's recommendation in its tenth report dated November 26th 1992, we met with officials of the Department of Finance in a further attempt to resolve our differences. We both agree that because of the present structure of the Income Tax Act, tax arrangements for foreign affiliates have the potential to erode the tax base. However, we disagree as to the amount of tax revenue that has already been lost.

We recognize that the issue is complex and that it is not unique to Canada. Nevertheless, we hope that the Department of Finance will provide your Committee and Canadian taxpayers with assurance that abusive foreign affiliate tax arrangements will be dealt with in an effective manner to minimize tax leakage.

The audit note raises three concerns related to tax arrangements for foreign affiliates.

The first concern is with the rules which enable a Canadian corporation to receive, tax free, active business income earned off shore by its foreign affiliate in a designated country. The income is not subject to Canadian tax even though the underlying income has not been taxed by a foreign state at a rate that approximates Canadian rates. This happens in many situations, especially where these designated countries are tax havens. Consequently, income earned in tax haven countries which are designated by order-in-council can enter Canada tax free even though that income has either not been taxed at all or has been taxed at a low rate.

The second concern is with dividends such as those received from a foreign affiliate not resident in a country designated in the Income Tax Regulations, which should be subject to tax when they enter Canada. A number of schemes have been devised to by-pass the legislation. As a result, income can effectively enter Canada tax free.

The third concern is with what are technically referred to as the foreign accrual property income rules, better known as FAPI. These rules are an anti-avoidance element of our current system of taxation. Their purpose is to eliminate the tax advantage of earning passive income, such as interest in a controlled foreign affiliate. A key concern is the fact that the Income Tax Act does not define active or passive income in the context of the FAPI rules. This makes it very difficult if not impossible for Revenue Canada to pursue a FAPI reassessment.

[Text]

• 1605

En résumé, ces règles sont utilisées, (1) soit pour transférer des pertes de filiales étrangères à des sociétés mères canadiennes, (2) soit pour virer à l'étranger le revenu de corporations canadiennes, ou soit (3), pour convertir le revenu de corporations canadiennes en revenu franc d'impôt.

J'espère que le ministère du Revenu national et le ministère de Finances partagent nos préoccupations.

Your committee also shares our concerns. In its fourth report of December 20, 1989, dealing with a federal sales tax avoidance problem, the Public Accounts Committee recommended that:

the Department of Finance ensure that tax avoidance is closely monitored and that proposals are put forward to deal with significant revenue losses as soon as possible after these losses become known.

In its response to our observation, the Department of Finance pointed out that the Income Tax Act and regulations contain several provisions to ensure that income earned in tax-haven countries cannot generally be brought back to Canada tax-free. Where there is a concern that a foreign affiliate based in a tax-haven country has attempted to circumvent these rules, ideally the department would like to see the arrangement reassessed by Revenue Canada on the basis of either the specific rules in the Income Tax Act or the general anti-avoidance rule, known as GAAR. Unfortunately, neither the specific rules nor GAAR have been able to address everyone's concerns. As our report indicates, as of September 1992 no reassessments have been issued under GAAR. In my view, to correct the problems we have identified, legislative action may be required.

Based on our examination of various documents, various transactions, interviews, and an analysis of a Revenue Canada information return data base, we concluded that tax arrangements for foreign affiliates were frustrating the intent of the Income Tax Act. In addition to distorting the equity principle, which is the foundation of our tax system, we estimate that hundreds of millions of dollars in tax revenue have already been lost and will continue to be at risk. Information in our observations in our report clearly indicates the extent of the problem.

For example, in 1990 Canadian companies received on a tax-free basis over \$600 million in dividends from Barbados, Cyprus, Ireland, Liberia, the Netherlands and Switzerland, which levy little or no taxes on certain transactions. This could represent \$240 million in lost tax revenue. The extent of the problem can also be appreciated by looking at the six cases presented in our report. These six cases represent over \$4.2 billion transferred from Canada. In three of the cases, income earned offshore amounting to \$262 million will not be subject to tax when it enters Canada, even though little or no foreign tax will have been paid.

[Translation]

To summarize, these rules are being used to: (1) transfer foreign subsidiaries' losses to their Canadian parents; (2) move Canadian corporations' income offshore; (3) and convert income of Canadian corporations into tax-free income.

I would hope that both the Department of National Revenue-Taxation and the Department of Finance share our concerns.

Le comité partage également nos préoccupations. Dans son quatrième rapport, daté du 20 décembre 1989, concernant un problème d'évitement de la taxe de vente fédérale, le Comité des comptes public recommandait que:

le ministère des Finances veille à ce que l'évitement fiscal fasse l'objet d'une étroite surveillance et que des solutions aux pertes considérables de recettes fiscales soient proposées aussitôt que possible après qu'on s'en soit aperçu.

Dans sa réponse à notre observation, le ministère a signalé que la Loi de l'impôt sur le revenu et le règlement y afférent contiennent plusieurs dispositions garantissant que le revenu gagné dans des paradis fiscaux n'est généralement pas transféré au Canada en franchise d'impôt. Lorsqu'il croit qu'une société étrangère affiliée établie dans un paradis fiscal tente de contourner ces règles, idéalement le ministère aimerait que l'arrangement soit réévalué par Revenu Canada, soit en fonction des règles spécifiques de la Loi de l'impôt sur le revenu, soit en fonction de la règle générale anti-évitement. Malheureusement, ni les règles spécifiques ni la règle anti-évitement n'ont permis de répondre à toutes les préoccupations. Comme nous l'indiquons dans l'observation, au mois de septembre 1992, on n'avait pas émis de nouvelles cotisations en vertu de la règle anti-évitement. À mon avis, pour corriger les problèmes que nous avons relevés, il faudra peut-être légiférer.

À la suite de l'examen de divers documents et de transactions, d'entrevues et d'une analyse de la banque de données sur les déclarations de renseignements de Revenu Canada, nous avons conclu que les arrangements fiscaux pour sociétés étrangères affiliées faussaient l'intention de la Loi de l'impôt sur le revenu. Outre que ces arrangements dénaturent le principe de l'équité qui constitue l'assise de notre régime fiscal, nous estimons que des centaines de millions de dollars de recettes ont déjà été perdus et risquent toujours de l'être. L'information qui figure dans l'observation indique clairement l'étendue du problème.

Par exemple, en 1990, des sociétés canadiennes ont reçu plus de 600 millions de dollars exempts d'impôts sous forme de dividendes de la Barbade, de Chypre, de l'Irlande, du Libéria, des Pays-Bas et de la Suisse, qui ne perçoivent que peu ou pas d'impôt sur certaines transactions. Ces dividendes pourraient représenter 240 millions de dollars de pertes de recettes fiscales. Les six cas présentés dans l'observation donnent également un bon aperçu du problème. Ces six cas représentent plus de 4,2 milliards de dollars qui ont été transférés hors du Canada. Dans trois des six cas, les 262 millions de dollars gagnés à l'étranger ne seront pas assujettis à l'impôt à leur entrée au Canada, même si peu ou pas d'impôt n'aura été payé sur ces sommes à l'étranger.



## [Texte]

The Department of Finance's response to the observation as published in the report seems to imply that the kinds of transactions that concern us are the result of conscious policy decisions on the part of the government and reflects a desire to promote the goal of international competitiveness. I appreciate the department's concern about competitiveness, but I am not convinced, Mr. Chairman, that Parliament intended to promote international competitiveness by allowing Canadian corporations to engage in inappropriate tax avoidance practices.

Monsieur le président, je m'inquiétais sérieusement du fait que la réponse du ministère à notre observation, tel que publiée dans notre rapport, puisse être interprétée par les contribuables et leurs conseillers professionnels comme voulant dire que les présentes faiblesses de notre régime fiscal seront maintenues. Cela ouvrirait évidemment la porte à d'autres abus. J'ai été, par conséquent, très heureux de constater que dans son récent exposé économique et budgétaire, le ministre des Finances déclarait qu'il étudierait attentivement mes préoccupations.

• 1610

Il est important que le ministère des Finances termine donc les études qu'il a annoncées auparavant, de sorte qu'il puisse trouver une solution à long terme. Il doit aussi concevoir des mesures provisoires pour garantir que les autres contribuables ne sont pas désavantagés et pour protéger les revenus de l'État. Autrement, le principe de l'équité qui est la pierre d'assise du régime fiscal canadien, sera érodée et l'intégrité générale du régime fiscal sera minée. À mon avis, le Canada ne peut pas se permettre cela.

Merci, monsieur le président.

**The Chairman:** I made a booboo. I introduced Mr. David Holland but didn't recognize Mr. R.A. Short, General Director, Tax Policy Branch, Department of Finance. Welcome, Mr. Short.

I will now ask Mr. David Dodge to present his testimony.

**Mr. David A. Dodge (Deputy Minister, Department of Finance):** Mr. Chairman, this is my first appearance as a deputy before your committee. It's nice to be back again after not having met with you for quite a while.

I have with me today, in addition to my colleagues Mr. Bennett, Mr. Short and Mr. Holland, Len Farber and Wally Conway from the department to try to answer any questions you have. In addition, Bob Beith and Mike Hiltz are here from the Department of Revenue to assist the committee.

Mr. Chairman, we really welcome the interest of your committee and the finance committee in this important issue. As my minister has said, we welcome the interest the Auditor General has taken in this difficult and complex area. The AG has raised a number of specific concerns related to the manner in which Canada taxes foreign-source income and the foreign affiliates of Canadian corporations.

## [Traduction]

La réponse du ministère des Finances semble impliquer que le genre de transactions qui nous préoccupent résultent de décisions de principe réfléchies de la part du gouvernement et témoigne de la volonté de celui-ci de favoriser la compétitivité du Canada à l'échelle internationale. Je comprends l'intérêt que le ministère porte à la compétitivité, mais je ne suis pas convaincu que le Parlement avait l'intention de promouvoir la compétitivité internationale en permettant à des sociétés canadiennes de s'adonner à des pratiques d'évitement fiscal abusives ou inappropriées.

Mr. Chairman, I was deeply concerned that the Department's response to our observation could be interpreted by taxpayers and their professional advisors as meaning that the present weaknesses in the legislation will continue. This would have invited further abuse. I was therefore delighted to see that in his recent economic and fiscal statement the Minister of Finance stated that he will give careful consideration to my concerns.

It is important for the Department of Finance to complete the studies it previously announced so that a long term solution can be developed. It must also devise interim measures to ensure that others are not placed at a disadvantage and to safeguard revenues. Otherwise the equity principle which is the backbone of the Canadian tax system will be distorted and the overall integrity of the tax system will be undermined. In my view, Canada cannot afford to let this happen.

Thank you, Mr. Chairman.

**Le président:** J'ai fait une erreur. J'ai présenté M. David Holland, mais j'ai oublié M. R.A. Short, directeur général, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances. Bienvenue, monsieur Short.

Je demande maintenant à M. David Dodge de présenter son témoignage.

**M. David A. Dodge (sous-ministre, ministère des Finances):** Monsieur le président, c'est la première fois que je comparais devant le comité en tant que sous-ministre. C'est un plaisir de vous retrouver après un certain laps de temps.

Aujourd'hui, en plus de mes collègues, M. Bennett, M. Short et M. Holland, m'accompagnent M. Len Farber et M. Wally Conway, qui viennent du ministère et qui essaieront de répondre à vos questions. Il y a aussi MM. Bob Beith et Mike Hiltz, du ministère du Revenu national.

Monsieur le président, nous sommes vraiment heureux que votre comité et celui des finances s'intéressent à cette question importante. Comme mon ministre l'a dit, nous sommes ravis que le vérificateur général se soit penché sur ce domaine difficile et complexe. Le VG a soulevé un certain nombre de questions précises concernant la façon dont le Canada impose les revenus de sources étrangères et les sociétés étrangères affiliées à des sociétés canadiennes.

[Text]

Our objective is to ensure that the rules in this area operate properly, as Parliament intended they should.

**The Chairman:** I'm sorry, Mr. Dodge, but on a point of order, could we please have a copy of what you are reading from?

**Mr. Dodge:** I have a speaking copy here and that is all. I'd be happy to leave it with the clerk at the end. Some notes should have been circulated.

The issues Mr. Desautels has raised are important ones and have been the subject of extensive analysis in the department, as members of the committee know. The foreign affiliate area is, however, a very complex one. Perhaps no other area of the income tax system requires the government to balance as many competing policy objectives.

In the words of the Carter commission 25 years ago:

In addition to the extreme complexity of this subject, the controversy that surrounds many of its fundamental principles and the lack of guiding evidence by which to settle these controversies militate against the adoption of simple, generally accepted solutions. In this area, more is left to opinion and judgment, both because little is known with certainty of the consequences of adopting alternate policies and because there are substantial differences of opinion as to the relative importance to be attached to the competing objectives.

In dealing with the issues raised by the Auditor General, perhaps it'll be helpful if I were to give you a brief sketch on the background of the tax treatment of foreign dividends.

• 1615

Mr. Chairman, in the early years of our tax system, Canadian residents, including corporations, were required to pay tax on their foreign-source income at full Canadian rates. In 1938 Canadian companies were for the first time permitted to receive dividends from foreign subsidiaries free of Canadian tax. As originally introduced, this exemption was very narrowly drawn. It was available only at 75% if the combined capital of the Canadian corporation and its subsidiaries was used outside of Canada.

Then we went through a long period between 1938 and 1972 where this exemption was increasingly widened. It was extended in 1944 to cover dividends from all wholly-owned foreign affiliates. In 1947 the test was changed from 100% ownership to one of control. In 1951 it moved back to 25% of voting shares. It remained there until the results of the royal commission were transformed into the law of 1972, which was Mr. Benson's tax reform.

The Royal Commission on Taxation had proposed extensive modifications of this old system. The most significant of these changes was the decision to tax passive income earned by foreign affiliates annually and on an accrual

[Translation]

Notre objectif est de veiller à ce que les règles dans ce domaine fonctionnent correctement, conformément à l'intention du Parlement.

**Le président:** Désolé, monsieur Dodge, mais je vais faire un rappel au Règlement; pouvez-vous nous donner un exemplaire du document que vous lisez?

**M. Dodge:** Je n'ai que des notes ici, et je me ferai un plaisir de les remettre au greffier à la fin. On vous a probablement distribué quelques notes.

Les questions soulevées par M. Desautels sont importantes et ont fait l'objet d'une analyse en profondeur au ministère comme vous le savez. Toutefois, le domaine des sociétés étrangères affiliées est très complexe. Il n'existe peut-être aucun autre domaine du régime de l'impôt sur le revenu où le gouvernement soit appelé à équilibrer autant d'objectifs de politique incompatibles.

Il y a 25 ans, la Commission Carter disait dans son rapport que

en plus de l'extrême complexité de cette question, la controverse entourant bon nombre de ces principes fondamentaux et l'absence de preuves permettant de régler cette controverse militent contre l'adoption de solutions simples et acceptables pour tout le monde. Dans ce domaine, il est davantage question d'opinion et de jugement, parce qu'on ne sait pas grand-chose des conséquences de l'adoption d'autres politiques et parce qu'il y a de grandes divergences d'opinions quant à l'importance relative des objectifs incompatibles.

Avant d'aborder les questions soulevées par le vérificateur général, il serait peut-être utile que je vous donne brièvement une idée du traitement fiscal des dividendes de sources étrangères.

Monsieur le président, pendant les premières années d'existence de notre régime fiscal, les résidents canadiens, y compris les sociétés, devaient payer l'impôt sur le revenu de sources étrangères aux pleins taux. En 1938, pour la première fois, on a permis aux sociétés canadiennes de recevoir des dividendes de leurs filiales étrangères en franchise d'impôt. Au début, cette exemption était à peine possible. On ne l'accordait qu'à 75 p. 100 si le capital combiné de la société canadienne et de ses filiales était utilisé à l'extérieur du pays.

Ensuite, il y a eu la longue période allant de 1938 à 1972, au cours de laquelle on a progressivement élargi cette exemption. En 1944, on a exempté les dividendes provenant de toutes les sociétés étrangères affiliées possédées en propriété exclusive. En 1947, on est passé de la propriété exclusive au contrôle. En 1951, on est revenu à 25 p. 100 des actions avec droit de vote. Cela a duré jusqu'à ce que les résultats de la commission royale deviennent la loi de 1972, c'est-à-dire la réforme fiscale de M. Benson.

La Commission royale d'enquête sur la fiscalité avait proposé des modifications profondes à l'ancien régime. La plus importante de ces modifications était la décision d'imposer les revenus passifs des sociétés étrangères affiliées,



*[Texte]*

basis, following a transition period, and to exempt dividends paid out of active business income only where the income was derived from a listed country. That means a country where we have a tax treaty. This is the system that's essentially been in place since the Benson reforms of 1972.

The issues raised by the AG require a review also of the dividend tax credit. This was introduced in the 1940s with a twofold objective, which you well know. First, it was to alleviate double taxation. Secondly, it was an incentive for Canadians to invest in Canadian corporations.

The Carter commission recommended a fundamental change to that system as well. It would have restricted credit on dividends to Canadian taxes actually paid by the corporation, but the government of the day, after giving careful consideration to that system, proposed that this particular system not be enacted by Parliament because it would have serious adverse implications for major sectors of the Canadian economy.

Members will recognize that at the time, we had extremely low rates of tax on mining and a few of these important sectors, so it would have had very bad consequences there. It would have had extremely bad consequences for Canadian firms with substantial operations abroad. As a result, the decision was taken not to tie the dividend tax credit to the amount of tax paid, but rather to improve its function as a mechanism for relieving against double taxation, while at the same time retaining its essential purpose, which is to provide an incentive for Canadians to invest in the equity of Canadian corporations.

The dividend tax credit mechanism in its essential purposes, as just described, have not been altered in any basic way in the intervening 20 years.

The question then arises as to whether the existing system relating to foreign affiliates and the dividend tax credit is too generous. This is an essential and legitimate question raised by the Auditor General. There are clearly no absolute right or wrong answers as to how foreign-source income should be taxed in Canada, either at the corporate level or as it's distributed to shareholders.

However, the existing system as legislated by Parliament in 1972 and then reviewed again at the time of tax reform in 1987 strikes a reasonable balance between a number of complex, and in some cases competing, objectives.

Mr. Chairman, our system for taxing foreign-source income is well in line with that adopted by other OECD countries. I'll be very brief in outlining them.

*[Traduction]*

calculés chaque année selon la méthode de la comptabilité d'exercice et après une période de transition, et d'exonérer les dividendes découlant des revenus d'entreprises exploitées activement uniquement lorsque ces revenus proviennent d'un pays désigné, c'est-à-dire un pays avec lequel nous avons conclu une convention fiscale. Tel est le système qui fonctionne depuis les réformes mises en place par M. Benson en 1972.

Les questions soulevées par le VG nous incitent également à examiner le crédit d'impôt pour dividendes. Ce crédit, qui a été instauré dans les années 40, visait un objectif double, comme vous le savez bien. Il s'agissait premièrement d'atténuer la double imposition, et, deuxièmement, d'encourager les Canadiens à investir dans des sociétés canadiennes.

La Commission Carter a également recommandé une modification fondamentale à ce régime, à savoir limiter le crédit pour dividendes aux impôts canadiens effectivement payés par la société; mais le gouvernement de l'époque, après avoir étudié attentivement cette recommandation, a proposé qu'elle ne soit pas mise en oeuvre par le Parlement, parce qu'elle aurait des répercussions très néfastes dans des secteurs importants de l'économie canadienne.

Le comité notera qu'à l'époque nos taux d'imposition étaient extrêmement faibles pour le secteur minier et certains autres secteurs importants; ainsi, les conséquences auraient été très néfastes, surtout pour les sociétés canadiennes ayant de nombreuses activités à l'étranger. C'est ainsi que l'on a décidé de ne pas lier le crédit d'impôt pour dividendes à l'impôt payé, mais plutôt d'améliorer son fonctionnement en tant que mécanisme permettant d'atténuer la double imposition, tout en maintenant l'objectif essentiel, qui est d'encourager les Canadiens à investir dans les sociétés canadiennes.

Tels que nous les avons décrits, les objectifs essentiels du crédit d'impôt pour dividendes n'ont pas été modifiés de façon substantielle depuis 20 ans.

La question qui se pose maintenant, c'est de savoir si le système actuel est trop généreux à l'égard des sociétés étrangères affiliées en ce qui concerne le crédit d'impôt pour dividendes. Il s'agit là d'une question essentielle et légitime soulevée par le vérificateur général. On ne peut pas répondre de façon catégorique à la question de savoir comment les revenus de sources étrangères doivent être imposés au Canada, que ce soit au niveau des sociétés ou au niveau des actionnaires qui reçoivent des dividendes.

Cependant, le système actuel, mis en place par le Parlement en 1972 et révisé lors de la réforme fiscale de 1987, assure un équilibre raisonnable entre un certain nombre d'objectifs complexes et, dans certains cas, incompatibles.

Monsieur le président, notre régime d'imposition des revenus de sources étrangères correspond bien à celui des autres pays de l'OCDE. Je vais vous en parler très brièvement.

[Text]

• 1620

There are basically two systems. One is the tax credit system, where companies are given credit directly for taxes paid abroad. The other is the exemption system, which is the system whereby dividends from foreign affiliates simply flow in, free of tax, on the assumption they have been appropriately taxed in the country of origin.

Both these systems are widely used. The United States, for example, uses the credit system. France and Germany, among most European countries, use the exemption system.

The exemption system has the great advantage of being very simple as compared with the tax credit system, which is very complex. Those of you who had any occasion to work with the U.S. system will know this. As well, the major difficulty with the foreign tax credit is that in those circumstances where the foreign tax on earnings is low, there is a significant tax at home on the repatriation of those earnings. Those earnings tend not to get repatriated, or various schemes are entered into to ensure those earnings show up in jurisdictions with high taxes where credits are earned.

My colleagues who know the systems much better than I do can comment further on this if you wish, but I will assert that no country is ever totally happy with the system it has. In virtually all the major countries explorations are always underway to see if there's a better way to deal with it.

Canada's approach to taxing foreign-source income contains elements of both these systems, and thus falls squarely within the international norms. What it seeks to do is to ensure Canadian-based multinationals remain viable and competitive with those based in other countries by allowing active business income earned by a foreign affiliate in a country with which we have a treaty to be repatriated on a tax-exempt basis. At the same time, the specific anti-avoidance rules relating to passive foreign income, the so-called PFI rules the Auditor General has alluded to, together with the newly introduced general anti-avoidance rule seek to ensure the system is not open to abuse. This latter approach parallels that taken in many other countries.

So that's the basic system. It's been in place for a long time. It seeks to balance all the competing objectives.

The question then arises, as the Auditor General puts it, that there may be substantial revenue losses under the existing system. This estimate of substantial revenue loss really rests on two assumptions: first, that it is in some sense not appropriate for Canada to allow the dividend tax credits to go to shareholders if they're paid out of foreign-source earnings that haven't borne Canadian tax; and second, that the exemption should not apply to dividends received from foreign affiliates out of earnings that have not borne a reasonable level of tax in the country of origin. So there are two propositions here, and it's really on those propositions that the estimate is based.

[Translation]

Il existe essentiellement deux systèmes. Premièrement, le système de crédits d'impôt, dans lequel on accorde directement aux compagnies un crédit pour des impôts payés à l'étranger. Deuxièmement, le système d'exemption, dans lequel les dividendes provenant des sociétés étrangères affiliées entrent tout simplement au pays, en franchise d'impôt, parce qu'on suppose qu'ils ont été adéquatement imposés dans le pays d'origine.

Ces deux systèmes sont utilisés à grande échelle. Par exemple, les États-Unis utilisent le système de crédits d'impôt. La France et l'Allemagne, comme la plupart des pays européens, utilisent le système d'exemption.

Le système d'exemption a l'énorme avantage d'être très simple par rapport au système de crédits d'impôt, qui est très complexe. Ceux d'entre vous qui ont eu l'occasion de travailler avec le système américain le savent. En outre, dans le système de crédits d'impôt, la principale difficulté réside dans le fait que, lorsque l'impôt étranger sur les revenus est faible, le pays prélève des impôts élevés au moment du rapatriement de ces revenus. On a tendance à ne pas rapatrier ces derniers, ou on met en place divers stratagèmes pour s'assurer qu'ils passent par des pays où les impôts sont élevés et où l'on accorde des crédits d'impôt.

Mes collègues, qui connaissent ces systèmes beaucoup mieux que moi, pourront vous en dire plus si vous le désirez, mais je souligne qu'aucun pays n'est jamais entièrement satisfait de son système. Dans presque tous les principaux pays, on essaie constamment de voir s'il y a lieu d'améliorer le système.

En ce qui concerne l'imposition des revenus de sources étrangères, le Canada s'inspire des deux systèmes et respecte par là même les normes internationales. Il s'efforce de veiller à ce que les multinationales basées au Canada demeurent viables et compétitives par rapport à celles qui sont basées dans d'autres pays, en permettant que l'on rapatrie en franchise d'impôt les revenus actifs gagnés par une société étrangère affiliée dans un pays avec lequel nous avons conclu une convention fiscale. En même temps, les règles anti-évitement précises concernant les revenus passifs de sources étrangères, règles auxquelles le vérificateur général a fait allusion, ainsi que la nouvelle règle générale anti-évitement, visent à protéger le système contre les abus. Cette dernière mesure est comparable à celle qui a été prise dans bien d'autres pays.

Voilà donc le système. Il est en place depuis longtemps. Il vise à concilier tous les objectifs divergents.

Ensuite, le vérificateur général a dit que le système actuel pourrait causer un manque à gagner considérable. En réalité, cette assertion repose sur deux hypothèses: premièrement, dans un certain sens, le Canada ne doit pas accorder de crédits d'impôt pour dividendes aux actionnaires si ces dividendes proviennent de revenus étrangers qui n'ont pas été assujettis à l'impôt canadien; et deuxièmement, l'exemption ne doit pas s'appliquer à des dividendes versés par les sociétés étrangères affiliées et provenant de revenus qui n'ont pas été suffisamment imposés dans le pays d'origine. En réalité, il y a donc deux hypothèses sur lesquelles le vérificateur général a fondé son jugement.



## [Texte]

As I said before, the provisions in the act are of long standing and have been integral parts of our tax system, and the Canadian dividend tax credit is designed in part to encourage Canadian individuals to invest in our companies. This credit, throughout its existence, has been available for all dividends in such companies, whether or not the underlying earnings have borne Canadian tax. That's true on the foreign side. It's also true on the domestic side, as I said earlier.

To change the basis for calculating the credit would in fact represent a fundamental change to a system we've had in place for over 40 years. That's not to say such a system shouldn't be changed. All it's saying is that this is a long-held system that has been looked at by the Parliament of Canada numerous times over that period.

• 1625

The withdrawal of an exemption of foreign dividends out of earnings that had not borne an appropriate burden of foreign tax would also represent a fundamental change to another long-standing feature of the Canadian tax system, and it would represent an abrogation of a commitment Canada has made in tax treaties negotiated with a number of countries, including developing countries.

All countries with which Canada has concluded tax treaties impose corporate taxes at significant rates. I brought with me a list of the tax rates in the countries with which we do have a treaty. I'd be happy to circulate it. I think you will see that all countries, perhaps with the exception of Ireland, do impose taxes at very significant rates.

There's one exception here, and that's a major category of foreign business profits that are earned in developing countries where they qualify for special fiscal concessions under their special programs designed to encourage economic development. Canada, as a matter of policy, has long maintained the habit of accommodating such concessions provided by Third World countries and not frustrating them by taxing income that has benefited from their fiscal incentives.

Mr. Chairman, at the request of your committee, officials of our department met last week with officials from the AG's office to discuss the respective positions we've taken on the question of the revenue loss with the existing rules. Much of this so-called revenue loss, as I said, was predicated on the assumption that any change in the rules would not trigger a significant corresponding change in the behaviour on the part of taxpayers. On the basis of this methodology the AG's analysis is an entirely valid one. The quantum of revenue that could be achieved if all of this exempt income was taxed is probably, as the Auditor General stated, in the order of hundreds of millions of dollars.

On the other hand, as the Auditor General himself pointed out, change in the tax system would result in a behavioural change on the part of taxpayers, and under a more restrictive, more onerous regime most of the

## [Traduction]

Comme je l'ai déjà dit, les dispositions de la loi existent depuis longtemps et font partie intégrante de notre régime fiscal, et notre crédit d'impôt pour dividendes vise en partie à encourager les Canadiens à investir dans des sociétés canadiennes. Depuis sa création, ce crédit a été accordé pour tous les dividendes de ces compagnies, peu importe si les revenus sous-jacents ont été assujettis à l'impôt canadien. Cela se fait à l'étranger et cela se fait au Canada, comme je l'ai déjà dit.

Si nous modifions la façon de calculer le crédit d'impôt, nous changerons de façon fondamentale un système qui existe depuis plus de 40 ans. Cela ne veut pas dire qu'un tel système ne devrait pas être modifié. Cela veut tout simplement dire que le système existe depuis longtemps et qu'il a été révisé par le Parlement du Canada plusieurs fois au cours de cette période.

Si nous supprimions l'exonération des dividendes étrangers découlant des revenus qui n'ont pas été suffisamment imposés à l'étranger, nous modifierions de façon fondamentale un autre élément durable du régime fiscal canadien, et nous annulerions l'engagement que le Canada a pris en concluant des conventions fiscales avec un certain nombre de pays, y compris des pays en développement.

Tous les pays avec lesquels le Canada a signé des conventions fiscales imposent les sociétés à des taux élevés. J'ai apporté une liste des taux d'imposition dans les pays avec lesquels nous avons signé une convention. Je vais vous la distribuer. Vous constaterez que tous ces pays, peut-être à l'exception de l'Irlande, ont des taux d'imposition très élevés.

Ici, il y a une exception importante, à savoir les bénéfices que les sociétés canadiennes réalisent dans les pays en développement où elles sont admissibles à des concessions fiscales spéciales dans le cadre de programmes spéciaux visant à encourager le développement économique. Conformément à sa politique, le Canada a toujours tenu compte de ces concessions accordées par les pays du Tiers-monde et évité de les décevoir en imposant les revenus découlant de leurs encouragements fiscaux.

Monsieur le président, à la demande de votre comité, de hauts fonctionnaires de notre ministère ont rencontré ceux du Bureau du vérificateur général la semaine dernière pour discuter de nos positions respectives sur la question du manque à gagner fiscal résultant des règles actuelles. Comme je l'ai dit, une grande partie de ce prétendu manque à gagner est fondée sur l'hypothèse selon laquelle tout changement des règles n'entraînerait pas un changement important de comportement chez les contribuables. Compte tenu de cette méthodologie, l'analyse du VG est tout à fait valable. Le montant des recettes que l'on pourrait obtenir si l'on imposait tous ces revenus exonérés se chiffre probablement à des centaines de millions de dollars, comme l'a dit le vérificateur général.

D'autre part, comme le vérificateur général l'a souligné lui-même, une modification du régime fiscal entraînerait un changement de comportement chez les contribuables, et dans un système plus restrictif et plus onéreux, la plupart des

## [Text]

transactions that would be in this estimate and that the AG has seen as having escaped tax would simply not take place. In the absence of these transactions, Mr. Chairman, there simply wouldn't be any revenue to tax.

This is an extremely important proposition so I beg the indulgence of the committee to present a couple of examples to try to explain this very fundamental point.

First, let's assume that a Canadian corporation has a foreign affiliate which carries on an active business in, say, the European Community. It requires an additional \$100 million in capital. Under the existing rules a typical way for a Canadian corporation to facilitate this investment would be to establish a second foreign affiliate in a country such as Barbados, and to contribute \$100 million in equity to that affiliate. The Barbadian affiliate would then on-lend the \$100 million to the EC affiliate at the market rate of interest.

The EC affiliate would be able to deduct, under the tax rules applying in the countries of the EC, this interest, and hence not pay tax in the country of origin, for example, in the EC. The interest, if exempt from tax in the intermediate country, if we had a tax treaty with that country, then could come back to Canada in the form of dividends on a tax-exempt basis.

Under the existing rules this \$10 million of interest can be repatriated to Canada, in a sense, without ever having it subject to tax. It's not subject to tax in the European Community because there it shows up as interest which is deductible, and it's not taxable in Canada because it's coming back as a dividend. Therefore it's quite correct that a total of \$10 million of earnings has come in not taxed abroad, not taxed in Canada. So it is quite appropriate to ask if this is the right way to do business.

• 1630

Shouldn't we in Canada be taxing this? Well, suppose we did impose a tax on that income coming back. That is, we declare it not to be active business income for purposes of the act. Instead of investing through the affiliate, the Canadian corporation could invest directly in its European subsidiary. It would put in \$100 million in equity investment. There would be earnings on that investment, and tax would be levied in the European country, and dividends would be paid back to the Canadian corporation. Tax having been levied under the existing rules, I think members of the committee would think it appropriate that we levy no tax. Similarly, if we had a tax credit arrangement, tax credit would be given for the taxes paid in Europe.

In any event, this same transaction would give rise to no tax in Canada, although it would have given rise to some tax in the European country. But the key point is that no tax would be exigible in Canada, and appropriately so.

## [Translation]

transactions qui feraient partie de ce calcul et qui, selon le VG, échappent à l'impôt, ne se produiraient tout simplement pas. Monsieur le président, s'il n'y avait pas ces transactions, il n'y aurait tout simplement pas de revenus à imposer.

Il s'agit là d'une affirmation extrêmement importante; avec la permission du comité, j'aimerais présenter quelques exemples pour illustrer ce point fondamental.

Premièrement, supposons qu'une société canadienne a une filiale étrangère qui est exploitée activement, disons, dans la Communauté européenne. Elle a besoin d'un capital supplémentaire de 100 millions de dollars. En vertu des règles existantes, une façon normale pour une société canadienne de faciliter cet investissement consisterait à créer une deuxième filiale étrangère dans un pays comme la Barbade, et de lui verser un capital de 100 millions de dollars. La filiale de la Barbade prêterait à son tour les 100 millions de dollars à la filiale européenne au taux d'intérêt du marché.

En vertu des règles fiscales appliquées dans les pays de la Communauté européenne, la filiale européenne pourrait déduire l'intérêt et, par conséquent, ne pas payer d'impôt dans le pays d'origine, par exemple, dans la CE. L'intérêt, s'il est exonéré de l'impôt dans le pays intermédiaire—en supposant que nous ayons conclu une convention fiscale avec ce pays—pourrait revenir au Canada sous forme de dividendes en franchise d'impôt.

En vertu des règles actuelles, les 10 millions de dollars d'intérêt peuvent être rapatriés au Canada, dans une certaine mesure, sans jamais être assujettis à l'impôt. Cette somme n'est pas imposée dans la Communauté européenne parce qu'elle apparaît comme un intérêt qui est déductible, et elle n'est pas imposable au Canada parce qu'elle revient comme dividendes. Par conséquent, il est tout à fait exact qu'une somme de 10 millions de dollars de revenu entre au Canada sans avoir été imposée ni à l'étranger, ni ici. Il est donc assez normal de demander si c'est la façon judicieuse de travailler.

Le Canada ne doit-il pas imposer ce revenu? Eh bien, supposons que ce revenu qui revient au Canada est assujéti à l'impôt, c'est-à-dire que nous ne le déclarons pas comme revenu d'entreprise exploitée activement en vertu de la loi. Au lieu d'investir par l'entremise d'une société affiliée, la société canadienne pourrait investir directement dans sa filiale européenne. Elle ferait un placement en actions de 100 millions de dollars. Ce placement rapporterait des revenus, des impôts seraient perçus dans le pays européens et les dividendes seraient reversés à la société canadienne. L'impôt ayant déjà été prélevé en vertu des règles existantes, je pense que les membres du comité conviendront qu'il n'est plus nécessaire que le Canada prélève d'impôts. De même, si nous avions un système de crédits d'impôt, nous accorderions un crédit pour les impôts payés en Europe.

En tout cas, la même transaction ne serait pas imposable au Canada, bien qu'elle ait été imposée dans le pays européen. L'essentiel, c'est que le Canada ne doit pas imposer un tel revenu, et à juste titre.



## [Texte]

Another question arises. If that is a large part of the transaction—and to use the Auditor General's example, he says he has looked at roughly \$600 million of this type of transaction—would that \$600 million from these particular countries actually flow back? Well, the answer is that most of it would not flow back from those countries. It would flow back from the country where the actual hard physical investment was made, and hence would not be taxable in Canada. So we don't lose very much tax revenue because of this. We lose little or none.

Do we gain anything? Well, I think the real answer here is that corporations in other countries can avail themselves of this same mechanism. They compete with the Canadian companies that have operations abroad, and if we tried to tax that Canadian corporation in a way differently, then the foreign corporation would be taxed carrying out the same exercise. Essentially, the Canadian company would be disadvantaged and the foreign company advantaged.

Mr. Chairman, we cannot, of course, give any absolute insurance that in this very complex area of law there are not technical difficulties, the closing of which would not yield some additional tax revenues to the government. In other words, while we think the basic framework is probably appropriate, changes in that basic framework would not yield substantial additional revenue. Clearly, the operation of a very complex piece of tax law always gives rise to some opportunities for companies and individuals to try to plan their way around the intent of the act. It is against this sort of thing that we must always be vigilant.

As soon as we become aware of deficiencies in this area, particular ones with significant revenue consequences, we attempt to correct them, either in the context of a budget or in a technical bill, depending on the circumstances. Indeed, the department initiated the procedure of introducing an annual technical bill in substantial measure for dealing with just such deficiencies in the law, and this annual technical bill exercise is undertaken in very close consultation with our colleagues from Revenue Canada. When they identify some deficiencies in the law, then we try to correct them in these technical bills.

In addition to the extent the rules in the foreign affiliate area are abused by taxpayers, we believe the general anti-avoidance rule, introduced in 1988, will assist Revenue Canada in protecting against abusive transactions in the future. Certainly this was the purpose in enacting GAAR. Indeed, Revenue Canada is in the process of reviewing the AG's concerns, with a view to determining its applicability to post-1988 transactions.

• 1635

In other words, we now have a tool in place to use that we did not have prior to 1988 and we have to ensure that tool gets used appropriately.

In conclusion, I'd like to assure members that we are always seeking ways to make the system work better. In particular, the Auditor General has again highlighted in his annual report that this is an important area of tax law and

## [Traduction]

Il se pose une autre question. Si cela représente une grande partie de la transaction—dans son exemple, le vérificateur général a dit que ce type de transaction représente environ 600 millions de dollars—les 600 millions de dollars provenant de ces pays y retournent-ils? Eh bien, la plus grande partie de cet argent ne retourne pas dans ces pays. L'argent sortirait du pays où l'investissement a été effectué et, par conséquent, ne serait pas imposable au Canada. Pour cela, nous ne subissons donc pas tellement de pertes de recettes fiscales. Les pertes sont mineures ou nulles.

Est-ce que nous y gagnons? Eh bien, en réalité, dans d'autres pays, les entreprises peuvent bénéficier du même mécanisme. Elles sont en concurrence avec des sociétés canadiennes qui ont des activités à l'étranger, et si nous essayions d'imposer nos sociétés différemment, les sociétés étrangères seraient imposées de la même façon. Essentiellement, la société canadienne serait désavantagée au profit de la société étrangère.

Monsieur le président, bien entendu, nous ne pouvons pas vous garantir de façon absolue qu'il n'existe pas de difficultés techniques dans ce domaine juridique très complexe, et que la résolution de ces difficultés ne ferait pas perdre d'autres recettes fiscales au gouvernement. Autrement dit, bien que nous pensions que le cadre fondamental est probablement adéquat, la modification de ce cadre ne produira pas des recettes supplémentaires considérables. À l'évidence, quand on applique une loi fiscale très complexe, les sociétés et les particuliers cherchent toujours à contourner l'esprit de la loi. C'est pour remédier à ce genre de situation que nous devons toujours être vigilants.

Dès que nous découvrons qu'il y a des lacunes dans ce domaine, et surtout quand ces lacunes nous font perdre beaucoup d'argent, nous essayons d'y remédier, dans le cadre soit d'un budget, soit d'un projet de loi technique, selon les circonstances. En effet, le ministère a commencé à déposer un projet de loi technique chaque année pour corriger les lacunes de la loi, et il le fait en collaboration très étroite avec le ministère du Revenu. Quand on trouve des lacunes dans la loi, nous essayons d'y remédier avec ces projets de loi techniques.

En outre, dans la mesure où les contribuables abusent des règles gouvernant les sociétés étrangères affiliées, nous croyons que la règle générale anti-évitement, adoptée en 1988, permettra à Revenu Canada de protéger le gouvernement contre les transactions abusives dans l'avenir. Tel était certainement l'objectif de la RGAE. En fait, Revenu Canada est en train d'étudier les préoccupations du VG afin de déterminer si elles sont applicables aux transactions effectuées après 1988.

En d'autres termes, nous disposons maintenant d'un outil qui n'existait pas avant 1988, et nous devons veiller à ce que cet outil soit utilisé de façon appropriée.

En conclusion, je voudrais assurer les membres du comité que nous cherchons constamment des moyens d'améliorer le fonctionnement du système. En particulier, le vérificateur général a une fois de plus souligné dans son rapport annuel



[Text]

we are listening to the concerns he has expressed. We'll continue to work with our colleagues at Revenue Canada, with members of the tax community, with the finance committee of Parliament, with the AG and with everybody to ensure the rules operate within the ambit of the policies of the government and the administration of tax law accords with the law as it is written. As the Minister of Finance said in his recent economic statement, the government will act to ensure that those who owe tax make their payment and do so in a timely way.

With this as background, Mr. Chairman, my colleagues and I would be willing to answer any questions you or members have on the points I raised in my remarks or those in the Auditor General's remarks.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Dodge.

**Mr. Rodriguez:** On a point of order, in Mr. Dodge's comments—and I see the combatants in the blue trunks didn't take him up on it—he mentioned, I think, that the Auditor General agreed with the Department of Finance that any change in the tax legislation would be accompanied by behavioural changes on the part of the taxpayer. In fact, the Auditor General did not say that. In 2.59 he was quoting—

**Mr. Redway (Don Valley East):** I'm wondering what the point of order is.

**The Chairman:** I'm listening. I think it's a point of debate, but I'm just about to rule on that one.

**Mr. Redway:** It sounds like a point of debate to me, so I hope you're listening carefully, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I am listening very carefully.

Mr. Rodriguez, stick to your point of order, please, sir.

**Mr. Rodriguez:** In fact, in the Auditor General's 2.59, he was quoting the Department of Finance as saying that. It was in the view of the Department of Finance... So it's not the Auditor General who agreed with you that it would result in a behavioural change.

**The Chairman:** Mr. Rodriguez, that's hardly a point of order. It's a good point of debate. We want to debate that for the next hour, and possibly on Thursday we will welcome any interventions on your part, Mr. Rodriguez.

Monsieur Desautels, je pense que vous voulez réagir. Est-ce que vous voulez faire un commentaire?

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, I may make three very quick points, if you will allow me. First of all, let me say that, yes, I agree there is a certain logic in the present rules. The objectives of avoidance of double taxation, facilitation of repatriation of income to Canada, and so on, we agree with. We did not even pass judgment on the appropriateness of the dividend tax credit. We just described the system. But what we're saying is that all of this can result in what I call an inappropriate avoidance of Canadian taxes and an erosion of the tax base. This is our basic message.

[Translation]

qu'il s'agit là d'un important secteur du droit fiscal, et nous sommes attentifs aux préoccupations qu'il a exprimées. Nous continuerons à collaborer avec nos collègues de Revenu Canada, les fiscalistes, le Comité des finances du Parlement, le vérificateur général et toutes les parties concernées pour veiller à ce que les règles soient conformes aux politiques du gouvernement et à ce que l'application de la législation fiscale coïncide avec l'intention du législateur. Comme le ministre des Finances l'a dit récemment dans son énoncé économique, le gouvernement prendra des mesures pour s'assurer que ceux qui doivent des impôts les payent dans les meilleurs délais.

Cela dit, monsieur le président, mes collègues et moi sommes disposés à répondre à vos questions et à celles des membres du comité sur les points que j'ai soulevés dans ma déclaration ou sur l'intervention du vérificateur général.

**Le président:** Merci, monsieur Dodge.

**M. Rodriguez:** Un rappel au Règlement; dans sa déclaration—et personne ne l'a repris à ce sujet—M. Dodge a dit, je crois, que le vérificateur général était d'accord avec le ministère des Finances sur le fait qu'une modification de la législation fiscale serait accompagnée d'un changement de comportement de la part des contribuables. En fait, le vérificateur général n'a pas dit cela. Au paragraphe 2.59, il citait... .

**M. Redway (Don Valley-Est):** Je me demande si c'est un rappel au Règlement.

**Le président:** Je vous écoute. Je pense qu'il s'agit d'un sujet de débat, mais je suis sur le point de prendre une décision à cet effet.

**M. Redway:** Il me semble que c'est un sujet de débat, et j'espère que vous écoutez attentivement, monsieur le président.

**Le président:** J'écoute très attentivement.

Monsieur Rodriguez, tenez-vous-en à votre rappel au Règlement, s'il vous plaît.

**M. Rodriguez:** En fait, au paragraphe 2.59 de son rapport, le vérificateur général citait le ministère des Finances. Il s'agissait de l'opinion du ministère des Finances... Ce n'est donc pas le vérificateur général qui était d'accord avec vous sur le fait qu'il y aurait un changement de comportement.

**Le président:** Monsieur Rodriguez, Ce n'est pas un rappel au Règlement. C'est un bon sujet de débat. Nous allons en discuter au cours de la prochaine heure, et peut-être jeudi; à ce moment-là, vous aurez l'occasion d'en parler, monsieur Rodriguez.

Mr. Desautels, I think you want to jump in. Do you want to comment on that?

**M. Desautels:** Monsieur le président, si vous le permettez, j'aimerais très rapidement dire trois choses. Tout d'abord, je conviens en effet qu'il y a une certaine logique dans les règles actuelles. Nous sommes d'accord sur les objectifs, qui consistent à éviter la double imposition, à faciliter le rapatriement des revenus au Canada, etc.. Nous n'avons même pas jugé du bien-fondé du crédit d'impôt pour dividendes. Nous nous sommes contentés de décrire le système. Toutefois, nous disons que tout cela peut causer un évitement indu des impôts canadiens et une érosion de l'assiette fiscale. Tel est notre message fondamental.



[Texte]

Second, our office recognizes—and this speaks to the point just raised—that there could be some behavioural changes if the system were tightened. But that doesn't mean there is no leakage now. The fact that you cannot find the hole in your roof doesn't mean your roof isn't leaking. So we're not convinced it is impossible to prevent some part of the leakage from taking place. Ideally, for example, we feel if the FAPI rules were strengthened, the movement of income offshore could be curtailed.

Third, we recognize taxing Canadian corporations fairly is a real challenge when they operate through foreign affiliates. This is a major-league operation. Nevertheless, it is important to attempt to do that, because the system must be made to be as fair as possible.

It's important to remind everyone that the studies that were to be undertaken should be completed as quickly as possible.

• 1640

**Mr. Gray (Windsor West):** Mr. Chairman, the Auditor General concluded his second intervention by saying that it's important that studies now underway be completed as quickly as possible.

My first question is to Mr. Dodge. Isn't it true that your department has been studying these issues since 1987?

**Mr. Dodge:** Mr. Gray, I think it's fair to say these issues have always been under study.

**Mr. Gray:** No, no, just a minute. Haven't you been carrying out specific studies and not just generalities? Is the Auditor General's report wrong in that regard?

**Mr. Dodge:** No, we have been carrying out studies, Mr. Gray, but not just since 1987.

**Mr. Gray:** Have the studies in question been going on for a number of years? If so, why have they not yet been completed?

**Mr. Dodge:** We keep this area under constant surveillance, because as the Auditor General has pointed out, it's an extremely difficult area. In a sense they're never complete.

**Mr. Gray:** Wait a minute. You said something very significant. These studies will never be completed?

**Mr. Dodge:** In a sense, they're never complete. They're always ongoing because every time a court makes a decision, the game changes and we have to move. I think you'd think it's appropriate that we move to deal with the changed circumstance that arises at that point in time.

The studies are ongoing. We bring forward, as I pointed out, technical bills to try to deal with these issues.

**Mr. Gray:** Are there specific studies that began in 1987? What's the basis for the reference in the Auditor General's report that says the studies began in 1987?

[Traduction]

Deuxièmement, notre bureau reconnaît—et je réponds ainsi à la question qui vient d'être soulevée—qu'il pourrait y avoir des changements de comportement s'il y avait un resserrement du système. Cependant, cela ne signifie pas qu'il n'existe pas d'échappatoires actuellement. Si vous ne voyez pas de trou dans votre toit, cela ne signifie pas qu'il n'y a pas de fuite. Par conséquent, nous ne sommes pas convaincus qu'il est impossible de limiter les fuites. En principe, par exemple, nous estimons que si les règles relatives au revenu étranger accumulé tiré de biens (règles FAPI) étaient renforcées, le mouvement des revenus à l'étranger pourrait diminuer.

Troisièmement, nous reconnaissons qu'il est vraiment difficile d'imposer les sociétés canadiennes quand elles fonctionnent par l'entremise de sociétés étrangères affiliées. Ce sont les ligues majeures. Néanmoins, il est important d'essayer de le faire, car nous devons veiller à ce que le système soit le plus équitable possible.

Il est important de rappeler à tout le monde que les études qui devaient être entreprises doivent être terminées le plus rapidement possible.

**M. Gray (Windsor-Ouest):** Monsieur le président, le vérificateur général a conclu sa deuxième intervention en affirmant qu'il importe de terminer le plus rapidement possible les études en cours.

Ma première question s'adresse à M. Dodge. Votre ministère n'étudie-t-il pas ces questions depuis 1987?

**M. Dodge:** Monsieur Gray, il est juste de dire que ces questions ont toujours été à l'étude.

**M. Gray:** Non, un instant. N'effectuez-vous pas des études précises, et non pas simplement des études générales? Le rapport du vérificateur général a-t-il tort à cet égard?

**M. Dodge:** Non, monsieur Gray, nous effectuons des études, mais pas depuis 1987 seulement.

**M. Gray:** Les études en question durent-elles depuis des années? Dans l'affirmative, pourquoi ne sont-elles pas encore terminées?

**M. Dodge:** Nous suivons constamment la question, parce que, comme l'a signalé le vérificateur général, c'est un domaine extrêmement difficile. Les études ne sont jamais terminées en un sens.

**M. Gray:** Un instant. Vous avez dit quelque chose de très important. Ces études ne seront jamais terminées?

**M. Dodge:** En effet, dans un certain sens. Elles sont toujours en cours, parce que chaque fois qu'un tribunal rend une décision, les règles du jeu changent, et il faut réagir. Vous conviendrez qu'il faut que nous réagissions à l'évolution de la conjoncture.

Les études se poursuivent toujours. Comme je l'ai signalé, nous présentons des projets de loi techniques pour essayer de faire face à de telles questions.

**M. Gray:** A-t-on amorcé des études précises en 1987? Sur quoi se base-t-on dans le rapport du vérificateur général pour affirmer que les études ont commencé en 1987?

[Text]

**Mr. Dodge:** At the time of the 1987 tax reform, we said there were areas that would require further study and that those studies would continue over time. One of the areas we identified was the area of foreign-income taxation, interest deductibility and so on. We identified several areas.

**Mr. Gray:** But these studies will never be finished. Isn't this a type of Alice in Wonderland approach to this issue?

**Mr. Dodge:** No, I would think it's appropriate to continue to work on difficult areas of the law where changing circumstances, either in terms of corporate practice or in terms of changes in the law of other countries, means that we should be aware of this and should take those into account in terms of our own law.

**Mr. Gray:** Can you give me one example where these studies in question have resulted in a specific change in the law within the past four years?

**Mr. Dodge:** Maybe I could ask Mr. Bennett.

**Mr. Bennett (Senior Assistant Deputy Minister, Tax Policy Branch, Department of Finance):** Yes, we have a list of amendments that have been made in technical bills and in other legislation since 1987 and since the review of this area has been under intensive scrutiny.

I might just add that indeed, a number of pieces of work have been done and have been collected. They were available to the AG as we reviewed with him this issue in the preparation of his report.

**Mr. Gray:** Mr. Dodge, meet Mr. Bennett.

**Mr. Bennett:** Pardon me?

**Mr. Gray:** Mr. Dodge, have you met Mr. Bennett and talked to him about this issue before?

**Mr. Dodge:** I'm sorry, Mr. Gray, I don't quite understand your question. You asked if we did ongoing work. I said that, yes, we did.

**Mr. Gray:** You just said the work may never be completed. Your colleague, Mr. Bennett, has just said that, yes, you have completed individual studies.

**Mr. Bennett:** No. I said that work has been done and studies have been underway, as Mr. Dodge said, since 1987. As Mr. Dodge said, as we review particular problems with the law that have emerged, either as the result of court decisions or as the result of tax planning by taxpayers that we think is inappropriate, we take action.

Mr. Gray, you asked whether there were a number of amendments that have been made as a result of this work that has been ongoing. Yes, there have been. I'm prepared to table it with the clerk and have it circulated, Mr. Chairman.

• 1645

The one key change that I draw to the committee's attention is the enactment of the GAAR provision in 1988. That's the general anti-avoidance rule. It represents a fundamental step taken by the government—and Parliament

[Translation]

**M. Dodge:** Au moment de la réforme fiscale de 1987, nous avons dit qu'il faudrait se pencher davantage sur certaines questions et que les études se poursuivraient dans le temps. Un des domaines que nous avons repérés était celui de l'imposition du revenu étranger, de la déductibilité de l'intérêt et ainsi de suite. Nous avons dégagé plusieurs domaines.

**M. Gray:** Ces études ne se termineront toutefois jamais. Ne s'agit-il pas d'une attitude à la Alice au pays des merveilles?

**M. Dodge:** Non, je crois qu'il convient de poursuivre les travaux sur les questions difficiles que pose la législation lorsque l'évolution de la conjoncture, que ce soit sur le plan de la pratique des entreprises ou sur celui de la législation étrangère, signifie qu'il faudrait suivre la situation et en tenir compte dans nos propres lois.

**M. Gray:** Pouvez-vous me donner un exemple d'un cas où les études en question ont entraîné une modification précise à la loi depuis quatre ans?

**M. Dodge:** Je pourrais peut-être demander à M. Bennett.

**M. Bennett (sous-ministre adjoint principal, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances):** Oui, nous avons une liste d'amendements qui ont été apportés par des projets de loi techniques et d'autres mesures législatives depuis 1987 et depuis que cette question fait l'objet d'une étude intensive.

Permettez-moi d'ajouter qu'on a effectué et recueilli un certain nombre de travaux. Nous les avons mis à la disposition du VG lorsque nous avons passé la question en revue avec lui au cours de la préparation de son rapport.

**M. Gray:** Monsieur Dodge, je vous présente M. Bennett.

**M. Bennett:** Je vous demande pardon?

**M. Gray:** Monsieur Dodge, avez-vous rencontré M. Bennett et discuté de cette question avec lui auparavant?

**M. Dodge:** Je m'excuse, monsieur Gray, je ne comprends pas très bien votre question. Vous avez demandé si nous avions des travaux en cours, et j'ai répondu que oui.

**M. Gray:** Vous avez simplement répondu qu'il se peut que les travaux ne se terminent jamais. Votre collègue, M. Bennett, vient tout juste de dire que vous avez terminé certaines études en particulier.

**M. Bennett:** Non, j'ai dit qu'on avait fait des travaux et que des études étaient en cours, comme l'a dit M. Dodge, depuis 1987. Comme l'a dit M. Dodge aussi, lorsque nous examinons les problèmes que pose l'application de la loi, soit à la suite de décisions des tribunaux, soit à la suite d'une planification fiscale que nous jugeons inappropriée chez les contribuables, nous intervenons.

Monsieur Gray, vous avez demandé si l'on avait apporté des amendements à la suite des travaux en cours. Il y en a eu. Je suis prêt à déposer le document auprès du greffier et à le distribuer, monsieur le président.

Le seul changement clé sur lequel j'attire l'attention du comité, c'est l'entrée en vigueur, en 1988, de la disposition RGAE, c'est-à-dire de la règle générale anti-évitement. Il s'agit d'une mesure fondamentale prise par le



[Texte]

has enacted it—that allows Revenue Canada in the administration of the law greater flexibility to go out and put taxpayers first on notice that if they engage in activities that are there simply for the purposes of avoiding tax, such activities are going to be inappropriate and can be attacked by the GAAR. It is a very important change.

**Mr. Gray:** Has that rule been there since 1988?

**Mr. Bennett:** Yes.

**Mr. Gray:** Can you tell me how many times it's been applied to the situations we're discussing today?

**Mr. Bennett:** All of the examples in the AG's report reporting on specific cases pre-date the enactment of the GAAR rule. The GAAR rule is now being applied to tax year 1989, which is the first tax year after the enactment of the GAAR provision. That's the first tax year to which Revenue is applying the rule, because it's the first completed tax year, so that in the—

**Mr. Gray:** Excuse me. I don't claim your depth of knowledge here. Aren't we far enough away so that we also have the 1990 and 1991 tax years to look at?

**Mr. Bennett:** They're not completed in the sense of the assessments being complete, so that 1989 is the first year that the full force of GAAR can be brought to bear on corporate taxpayers.

**The Chairman:** Has GAAR ever been used?

**Mr. Bennett:** I think GAAR is being used—

**The Chairman:** Has it ever been used? That's my question.

**Mr. Bennett:** No. I guess I'd try to make a distinction here. I'll ask Mr. Short, who follows this more closely than I do, but it's being used in two senses.

One sense is very difficult for anybody to put a finger on and say that there is the result. An important feature of the GAAR is the threat of its use. It's almost like nuclear warfare, if you like. It is there. If you step outside the lines of reasonable behaviour and engage in tax planning that is aggressive, the rule will be applied. The deductions you seek will be denied. That's a very important step. It's a very important sword over the heads of taxpayers.

**Mr. Gray:** If I now can turn to another aspect of this very complex subject, both in the response printed in the Auditor General's report and in your commentary today, Mr. Dodge, you're suggesting that the department is analysing the problems and trying to solve them. Yet earlier you said that you question whether there's any point in this because any amendment would be offset by changes in taxpayers' behaviour. You also say on page 55 of the Auditor General's report the economic costs inherent in amending tax legislation would far exceed any marginal revenue gains.

[Traduction]

gouvernement—et sur laquelle le Parlement a légiféré—qui donne à Revenu Canada plus de souplesse dans l'application de la loi, et lui permet de prévenir les contribuables que s'ils se livrent à des activités qui visent uniquement à éviter l'impôt, les activités en question seront inappropriées et pourront être contestées en vertu de la RGAE. C'est un changement très important.

**M. Gray:** Cette règle existe depuis 1988?

**M. Bennett:** En effet.

**M. Gray:** Pouvez-vous me dire à combien de reprises on l'a appliquée aux situations dont nous parlons aujourd'hui?

**M. Bennett:** Tous les exemples de cas particuliers cités dans le rapport du VG sont antérieurs à l'adoption de la règle RGAE. Cette règle est maintenant appliquée à l'année d'imposition 1989, c'est-à-dire la première année qui a suivi l'adoption de la disposition RGAE. C'est la première année d'imposition à laquelle le ministère du Revenu applique la règle, parce qu'il s'agit de la première année d'imposition complète. C'est pourquoi. . .

**M. Gray:** Excusez-moi. Je ne prétends pas posséder autant de connaissances que vous. Ne sommes-nous pas rendus assez loin pour avoir aussi les années d'imposition 1990 et 1991 à examiner?

**M. Bennett:** L'analyse n'est pas terminée sur le plan des cotisations, et c'est pourquoi 1989 est la première année au cours de laquelle les dispositions relatives à la RGAE peuvent être appliquées entièrement aux sociétés.

**Le président:** A-t-on jamais utilisé la RGAE?

**M. Bennett:** Je crois que la RGAE est utilisée. . .

**Le président:** Je demandais si on l'avait jamais utilisée.

**M. Bennett:** Non. Je suppose que je devrais essayer d'établir une distinction. Je vais demander à M. Short, qui suit la question de plus près que moi, mais on utilise ces dispositions à deux points de vue.

Sur un plan, il est très difficile pour quiconque de préciser clairement le résultat. Une caractéristique importante de la RGAE, c'est la possibilité d'y recourir. C'est un peu comme la guerre nucléaire, si vous voulez. La menace existe. Si vous outrepassiez les limites du comportement raisonnable pour vous livrer à une planification fiscale agressive, la règle sera appliquée, et l'on vous refusera les déductions que vous demandez. C'est une mesure très importante, une épée de Damoclès très lourde qui menace les contribuables.

**M. Gray:** Si je puis passer maintenant à un autre aspect de cette question très complexe, à la fois dans la réponse publiée dans le rapport du vérificateur général et dans vos observations d'aujourd'hui, monsieur Dodge, vous laissez entendre que le ministère analyse les problèmes et essaie de les régler. Vous avez toutefois dit plus tôt vous demander si l'effort en vaut la peine parce que les contribuables réagiront à toute modification. Vous dites aussi à la page 62 du rapport du vérificateur général que les coûts inhérents à une modification de la législation fiscale dépasseraient de loin tout gain marginal sur les recettes.

[Text]

Isn't this a contradiction? Why are you studying problems if deep down you feel these problems aren't big enough to solve? Doesn't this really raise a question about your commitment to deal with these issues?

**Mr. Dodge:** Mr. Chairman, I'd like to reply that there are two sets of issues here. One is whether the rules as they are set out now are in fact being avoided through various sorts of operations to convert active into passive income, or to avoid the rather complex set of rules, the so-called FAPI rules. That is the work on which we spend a lot of time trying to ensure that the rules work as appropriate. That is the area in which we are always willing to take help and advice from outside to point out when those rules are not working very well. As Mr. Bennett has said, we have moved several times over the last few years to amend those rules.

That's quite different from the question of moving into a fundamentally different system of taxation, so I would say there is absolutely no conflict between saying, yes, we work very hard to ensure that the rules work properly as they're intended, and that the basic system is one that is sound, that if you tried to change the basic system it would not give rise to a large amount of additional revenue, for the reasons that I tried to explain by the two examples.

• 1650

**Mr. Gray:** With all due respect, sir, what you just said seems to conflict with your statement on page 55 of the Auditor General's report that:

the economic costs inherent in amending the income tax legislation

—and you don't say fundamental change, just amending the income tax legislation—

to accommodate the Auditor General's ostensible concerns would far exceed any marginal revenue gains that might be realized thereby.

It seems to me that what you are saying now represents a different level of concern than that stated in print in the Auditor General's report.

**Mr. Dodge:** I am sorry if it appears that way. Certainly our intent in writing that was in the context of the Auditor General's comment that there was very significant leakage through the so-called tax haven countries, the problem I tried to address earlier in my remarks, and not to the detailed, ongoing day-to-day or year-by-year specific changes we make in the rules, where we will continue to make changes as taxpayers find ways to get around our rules or as courts provide interpretations that are different.

**Mr. Gray:** How do you know exactly how much is being lost through what you call leakage? Do you have studies to present to this committee? What orders of magnitude are you talking about when you refer to marginal gains or marginal losses?

[Translation]

Ne s'agit-il pas d'une contradiction? Pourquoi étudier des problèmes si vous ne les croyez pas assez importants pour les régler? Cela ne soulève-t-il pas en réalité une question au sujet de votre détermination de régler ces problèmes?

**M. Dodge:** Monsieur le président, j'aimerais dire qu'il y a deux séries de questions en l'occurrence. Il faut d'abord se demander si l'on évite les règles actuelles par divers moyens afin de transformer du revenu actif en revenu passif ou d'éviter les règles plutôt complexes dites règles sur le revenu étranger accumulé tiré de biens. C'est dans ce domaine que nous passons beaucoup de temps à essayer de faire en sorte que les règles fonctionnent comme prévu et que nous sommes toujours disposés à accepter aide et conseils de l'extérieur lorsqu'on veut nous indiquer à quels égards les règles ne fonctionnent pas très bien. Comme l'a dit M. Bennett, nous sommes intervenus à plusieurs reprises ces dernières années pour modifier les règles en question.

C'est tout à fait différent de l'évolution vers un système fiscal fondamentalement différent, et c'est pourquoi je dirais qu'il n'y a absolument rien de contradictoire entre dire que nous travaillons très fort pour faire en sorte que les règles fonctionnent comme prévu et dire que le système fondamental est sain, et que si l'on essaie de le modifier, l'augmentation des recettes ne sera pas importante, pour les raisons que j'ai essayé d'expliquer à l'aide des deux exemples.

**M. Gray:** Avec tout le respect que je vous dois, monsieur, ce que vous venez tout juste de dire semble contredire ce que vous disiez à la page 62 du rapport du vérificateur général:

Les coûts au plan de l'économie, inhérents au fait de modifier la législation sur l'impôt sur le revenu

... et vous ne parlez pas de modifications fondamentales, mais simplement de modifications de la législation sur l'impôt sur le revenu. . .

afin de tenir compte des préoccupations apparentes du vérificateur général, dépasseraient de beaucoup tout gain marginal sur les recettes qui pourrait être réalisé par ce moyen.

Il me semble que vos propos d'aujourd'hui ne traduisent pas les mêmes préoccupations que ceux que l'on trouve par écrit dans le rapport du vérificateur général.

**M. Dodge:** Je suis désolé si c'est le cas. En rédigeant ce texte, nous pensions certes aux commentaires du vérificateur général selon lesquels il y a beaucoup d'échappatoires dans les pays dits paradis fiscaux, problème que j'ai essayé d'aborder plus tôt dans mes remarques. Je ne voulais pas parler des modifications détaillées, précises et courantes que nous apportons aux règles chaque jour ou chaque année. Nous continuerons d'en apporter à mesure que les contribuables trouveront des moyens de contourner nos règles ou que les tribunaux nous fourniront des interprétations différentes.

**M. Gray:** Comment savez-vous exactement combien on perd par ce que vous qualifiez d'échappatoires? Avez-vous des études à présenter au comité? À quel ordre de grandeur pensez-vous lorsque vous parlez de pertes ou de gains marginaux?



[Texte]

**Mr. Dodge:** Again, that is in the context of the major changes in the system where we would deny an exemption to those dividends coming back to Canada, not in the context of the question of trying to differentiate between active and passive income or to ensure that the system operates properly.

**Mr. Gray:** But why can't you give me a number when you use the word "marginal"? Why can't you give us a number?

**The Chairman:** Mr. Gray, I am sorry. We will come back to you, Mr. Gray, in a few minutes. We do not have much time and I want to get to Mr. Redway.

As a member of the public listening to you, Mr. Dodge, I have to put another question to you. How would GAAR apply in the case of foreign affiliates? What you are telling me is that GAAR applies, but Mr. Bennett says, they have not had the time to apply it yet. I am just wondering because that is the official response of the government. GAAR is there to prevent these things from being abused. How does it apply in cases of foreign affiliates, Mr. Dodge?

**Mr. Dodge:** I will give you a general comment and if it is not good enough, I will turn to Mr. Short, if I might.

**The Chairman:** No, no. I really did not want to get into—

**Mr. Dodge:** The way it generally applies is this. Suppose a taxpayer has found some neat little way to transform what is really passive income into appearing to be active income, and hence should be treated as an exemption. Where this is clearly abusive, where it is clearly not within the ambit of the rules in general, it is clearly abusive avoidance. Then what we can do is to say, no, we will deny you that favourable tax treatment. We think it is abusive avoidance. If Mr. Taxpayer did not like it, then we would take him to court. That's basically how it applies.

If you want a more detailed explanation, my colleague, Mr. Short, can give you a more detailed one.

**The Chairman:** I really would want to go through that, but we will go to Mr. Redway.

**Mr. Saint-Julien:** Monsieur le président, j'invoque le Règlement.

**Le président:** Monsieur Saint-Julien invoque le Règlement.

**Mr. Saint-Julien:** Une deuxième rencontre est prévue, je crois. Est-ce que pour jeudi nous pourrions avoir sa déclaration en français?

**Le président:** Oui.

**M. Dodge:** Oui.

**Mr. Saint-Julien:** Une autre chose aussi. Pourrions-nous avoir la ventilation par année des recettes fiscales perdues depuis 1972, pour le Canada, si du moins il y a des pertes fiscales? Et quant à 2.33 dont a parlé le député libéral, à la page 51, avez-vous la ventilation des fonctionnaires qui ont visité tous les pays désignés? Parce que si vous avez fait une étude, vous êtes allés dans lesdits pays.

[Traduction]

**M. Dodge:** Là encore, c'est dans le contexte des modifications importantes au système à cause desquelles nous refusons une exemption dans le cas des dividendes qui reviennent au Canada, et non pas dans celui de la question d'essayer d'établir une distinction entre le revenu actif et passif ou d'assurer que le système fonctionne de la façon appropriée.

**M. Gray:** Pourquoi ne pouvez-vous pas me donner un chiffre précis lorsque vous utilisez le mot «marginal»? Pourquoi ne pouvez-vous pas nous donner un chiffre?

**Le président:** Je regrette, monsieur Gray, nous reviendrons à vous dans quelques minutes. Nous n'avons pas beaucoup de temps, et je veux céder la parole à M. Redway.

Comme membre du public qui vous écoute, monsieur Dodge, j'ai une autre question à vous poser. Comment la RGAE s'appliquerait-elle dans le cadre des sociétés affiliées étrangères? Ce que vous me dites, c'est que la RGAE s'applique, mais M. Bennett affirme qu'ils n'ont pas eu le temps de l'appliquer encore. Je me pose simplement la question parce qu'il s'agit de la réponse officielle du gouvernement. La RGAE vise à prévenir les abus de ce genre. Comment s'applique-t-elle dans le cas des sociétés affiliées étrangères, monsieur Dodge?

**M. Dodge:** Je vais vous donner une réponse générale et, si cela ne suffit pas, je passerai la parole à M. Short, avec votre permission.

**Le président:** Non, je ne voulais pas vraiment aborder. . .

**M. Dodge:** La façon dont la règle s'applique en général est la suivante. Supposons qu'un contribuable a trouvé un beau petit truc pour transformer ce qui est en réalité un revenu passif en ce qui semble être un revenu actif et qui devrait donc être traité comme une exemption. Lorsqu'un tel cas est un abus manifeste, lorsqu'il outrepassa la portée des règles en général, il s'agit alors manifestement d'un évitement abusif. Nous pouvons alors refuser le traitement fiscal favorable en question. Nous croyons qu'il s'agit d'un évitement abusif. Si le contribuable n'est pas d'accord, nous le traînons alors devant les tribunaux. C'est essentiellement ainsi que la règle s'applique.

Si vous voulez une explication plus détaillée, mon collègue, M. Short, peut vous en fournir une.

**Le président:** J'aimerais vraiment cela, mais nous allons passer la parole à M. Redway.

**Mr. Saint-Julien:** On a point of order, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Saint-Julien, on a point of order.

**Mr. Saint-Julien:** I understand that a second meeting has been planned. Could we have his statement in French for Thursday?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Dodge:** Yes.

**Mr. Saint-Julien:** Another point. Could we get the yearly breakdown of tax revenues lost since 1972 for Canada, as the case may be? As far as 2.33 which the Liberal member spoke about, page 46, do you have a breakdown of public servants who have visited all the countries mentioned? Because if you have made a study, you visited the said countries.

[Text]

**Le président:** Monsieur Saint-Julien, vos questions ont été entendues.

**M. Saint-Julien:** Merci.

**Le président:** C'est très peu probable que ce soit un rappel au Règlement. Bref! Monsieur Redway.

**Mr. Rodriguez:** On a point of order, Mr. Chairman, I know you said we were scheduled to close at 5 p.m. But I suggest that if we hear Mr. Redway we extend the session by the same amount of time to give this side a chance to ask questions.

• 1655

**The Chairman:** I agree, Mr. Rodriguez.

**Mr. Rodriguez:** Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Redway:** Mr. Dodge, in his report the Auditor General has pointed out, and I don't think you've disputed this in any way, that in the six cases he selected Canadian companies received some \$600 million in tax-free dividends from six different countries. Those countries levied no taxes on that money. That represents a loss of tax revenue, whether it's to our country or to another country, of about \$240 million.

The average Canadian taxpayer hearing that would feel rather shocked. After all, they're called upon by your tax regime to pay taxes themselves. They keep telling me, and I feel the same, that they don't mind paying their fair share of taxes as long as it's a fair share and everybody else pays their fair share, and as long as that money is spent effectively and legitimately. But in a case of this sort, when we're hearing about large sums of money, \$240 million of potential tax revenue that's just not being paid, not only to us but to somebody else, it's rather shocking for the average Canadian taxpayer, not to mention the members of this committee.

In the response you've given to the Auditor General in his report, in the response you gave in your presentation and in the comments you made today, I hear three or four different things.

The first thing I heard in your response to the Auditor General was that somehow or other if we made some changes it would impact on our international competitiveness.

Second, I heard it said that we have some inherent policy to promote investment in developing countries.

Third, I heard you say that the tax rates in all of these countries mentioned by the Auditor General aren't that low at all if you compare them with Canada, except perhaps Ireland. The rest of them are all very high.

Fourth, I heard you say just a few minutes ago that if we change the system it wouldn't give rise to any additional tax revenues anyway.

[Translation]

**The Chairman:** Mr. Saint-Julien, your questions have been heard.

**Mr. Saint-Julien:** Thank you.

**The Chairman:** It is very unlikely that this is a point of order. Mr. Redway.

**M. Rodriguez:** Sur un rappel au Règlement, monsieur le président, je sais que vous avez dit que nous devons terminer à 17 heures. Si nous entendons M. Redway, j'estime que nous devrions prolonger la séance d'autant pour permettre à ce côté-ci de poser des questions.

**Le président:** D'accord, monsieur Rodriguez.

**M. Rodriguez:** Merci, monsieur le président.

**M. Redway:** Monsieur Dodge, le vérificateur général a signalé dans son rapport, et je ne crois pas que vous ayez contesté ces chiffres de quelque façon que ce soit, que dans les six cas qu'il a choisis, des sociétés canadiennes ont reçu de six pays différents quelque 600 millions de dollars sous forme de dividendes libres d'impôt. Les pays en question n'ont perçu aucun impôt sur cet argent. Cela représente une perte de recettes fiscales d'environ 240 millions de dollars, que ce soit pour le Canada ou un autre pays.

De tels chiffres choqueraient plutôt le contribuable canadien moyen. Après tout, le régime fiscal les oblige à payer des impôts. Ils m'affirment régulièrement, et je suis du même avis, qu'ils n'ont pas d'objection à payer leur juste part des impôts, à condition qu'il s'agisse d'une juste part et que chacun fasse de même, et à condition que l'argent soit dépensé de façon efficace et légitime. Dans un tel cas, lorsqu'on entend parler de sommes importantes, de 240 millions de dollars de recettes fiscales éventuelles qui ne sont tout simplement pas payées, non seulement au Canada, mais aussi à un autre pays, c'est plutôt troublant pour le contribuable canadien moyen, sans parler des membres du comité.

Dans la réponse que vous avez donnée au vérificateur général dans son rapport, dans celle que vous avez donnée au cours de votre exposé et dans vos commentaires d'aujourd'hui, j'entends trois ou quatre choses différentes.

La première chose que j'ai entendue dans votre réponse au vérificateur général, c'est que si nous apportons des changements, ceux-ci se répercuteraient d'une façon ou d'une autre sur notre compétitivité internationale.

Deuxièmement, j'ai entendu dire que nous avons une politique inhérente qui consiste à promouvoir l'investissement dans les pays en développement.

Troisièmement, je vous ai entendu dire que les taux d'imposition dans tous les pays mentionnés par le vérificateur général ne sont pas tellement bas si on les compare à ceux du Canada, sauf peut-être dans le cas de l'Irlande. Ils sont très élevés dans tous les autres pays.

Quatrièmement, je vous ai entendu dire il y a quelques minutes à peine que si nous changeons le système, les recettes fiscales n'augmenteront pas de toute façon.



[Texte]

All of this seems rather strange to the average taxpayer and to me. I'm going to avoid the international competitiveness response for a minute and go first to this question of promoting investment in developing countries.

The Auditor General has pointed out some six different instances and six different cases, and I didn't hear you say that those things didn't happen at all. He referred to the Netherlands, for instance. It's not a developing country, so I assume you're not referring to it. He mentioned Switzerland. I don't think it falls into that category. Possibly the Barbados and Liberia do. As for Ireland, I don't know whether you'd consider it a developing country. I've recently been to Cyprus and I found that there's full employment there and everybody is driving around in Mercedes and BMWs.

Can you tell me if this policy of trying to develop countries should apply in cases like Switzerland, the Netherlands and Cyprus?

**Mr. Dodge:** Mr. Chairman, I'll start and then I'd like to ask Mr. Short to finish off.

First, the so-called tax-bearing provisions we have to help developing countries are in very clear application in the case of Barbados, for example. It has a long tax holiday for its tourist industry. We might say that we ought to offset that, but we don't.

**Mr. Redway:** Why not?

**Mr. Dodge:** Because it's appropriate.

**Mr. Redway:** Why?

**Mr. Dodge:** As part of our general policy toward economic development in lesser developed countries, whether they be in the Caribbean or Africa or elsewhere, we have undertaken, along with most OECD countries, to not offset through our tax system fiscal incentives they provide to try to increase incomes in very low-income economies. So the case of Barbados and Switzerland are two really quite different issues.

• 1700

**Mr. Redway:** What is the rationale in the case of Switzerland?

**Mr. Dodge:** That is not the case in Switzerland. It was not I, it was the Auditor General who identified Switzerland.

**Mr. Redway:** Well, you hadn't quarrelled that there was a tax break in Switzerland.

**Mr. Dodge:** Now, just a moment—

**Mr. Redway:** Tell me what the rationale is for giving Switzerland a tax break.

**Mr. Dodge:** —we don't give Switzerland a tax break as such. The question you are putting is that in some of these countries they have particular provisions that may make them relatively friendly to structuring offshore operations through them, whether Canada, the U.S., or anybody.

[Traduction]

Tout cela semble plutôt étrange pour le contribuable moyen, et pour moi aussi. Je vais essayer d'éviter la question de la compétitivité internationale pendant quelques instants et passer plutôt à la promotion de l'investissement dans les pays en développement.

Le vérificateur général a souligné six exemples et cas différents, et je ne vous ai pas entendu affirmer que cela ne s'était pas produit. Il a fait allusion aux Pays-Bas, par exemple. Ce n'est pas un pays en développement, et je suppose donc que vous n'en parlez pas. Il a parlé de la Suisse, et je ne crois pas qu'elle fasse partie de cette catégorie. La Barbade et le Libéria en font probablement partie. Quant à l'Irlande, je ne sais pas si vous pourriez considérer qu'il s'agit d'un pays en développement. Je me suis rendu à Chypre récemment, et j'ai constaté que le plein emploi y règne et que tout le monde conduit une Mercedes ou une BMW.

Pouvez-vous me dire si la politique d'aide aux pays en développement devrait s'appliquer à des cas comme la Suisse, les Pays-Bas et Chypre?

**M. Dodge:** Monsieur le président, je vais commencer, et j'aimerais ensuite laisser M. Short terminer.

Toute d'abord, les dispositions fiscales que nous avons adoptées pour aider les pays en développement s'appliquent très clairement dans le cas de la Barbade, par exemple, qui offre un long «congé» d'impôt pour l'industrie touristique. Nous pourrions dire que nous devrions compenser de telles mesures, mais nous ne le faisons pas.

**M. Redway:** Pourquoi pas?

**M. Dodge:** Parce que ce n'est pas approprié.

**M. Redway:** Pourquoi?

**M. Dodge:** Dans le cadre de notre politique générale à l'égard du développement économique dans les pays moins développés, qu'ils se trouvent aux Antilles, en Afrique ou ailleurs, nous nous sommes engagés, comme la plupart des pays de l'OCDE, à ne pas compenser par notre régime fiscal les incitations fiscales qu'ils offrent pour essayer d'augmenter les revenus dans des économies à très faible revenu. Le cas de la Barbade et celui de la Suisse sont donc très différents en réalité.

**M. Redway:** Quelle est la justification dans le cas de la Suisse?

**M. Dodge:** Ce n'est pas le cas en Suisse. C'est le vérificateur général qui a parlé de la Suisse, et non pas moi.

**M. Redway:** Vous n'avez pas contesté qu'il y avait allègement fiscal dans le cas de la Suisse.

**M. Dodge:** Un instant. . .

**M. Redway:** Pourquoi accorder un allègement fiscal à la Suisse?

**M. Dodge:** . . . nous n'accordons pas d'allègement fiscal comme tel à la Suisse. Ce que vous voulez dire, c'est que certains de ces pays ont des dispositions particulières qui les rendent relativement accueillants pour des activités étrangères, qu'elles proviennent du Canada, des États-Unis ou d'ailleurs.

[Text]

**Mr. Redway:** Why should we be friendly with them? What's the rationale? What do we get out of it, anything?

**Mr. Dodge:** These countries have been tagged as tax havens. They have basic tax regimes—

**Mr. Redway:** You are aware they are a tax haven, are you? You admit they are a tax haven.

**Mr. Dodge:** There are some provisions in the tax regimes in these countries that open some potential avenues for tax avoidance.

**Mr. Redway:** You are aware of that in the case of Switzerland, is that right?

**Mr. Dodge:** Absolutely.

**Mr. Redway:** Why don't we do something to block it, either by collecting some money ourselves or making sure others can't take advantage of this? What's the rationale?

**Mr. Dodge:** I would like to turn to Mr. Short. He deals with this area.

**Mr. R.A. Short (General Director, Tax Policy Branch, Department of Finance):** Mr. Chairman, there are aspects of tax systems in just about every country—

**Mr. Redway:** Yes, but why do we give the Swiss situation a break here, Mr. Short? What's the rationale?

**Mr. Short:** Switzerland, Ireland, the Netherlands are important countries where Canadians are engaged in bona fide commercial manufacturing activities—

**Mr. Redway:** So they shouldn't pay taxes because they are engaged in bona fide activities.

**Mr. Short:**—and they pay the normal taxes in those countries. Those we are trying to—

**Mr. Redway:** You are disputing the Auditor General's statements, then, that there were tax breaks as a result of these deals in Switzerland, the Netherlands and Ireland. Is that what you're saying?

**Mr. Short:** No, that's not what I am saying.

**Mr. Redway:** What are you saying?

**Mr. Short:** I am saying that when a Canadian company establishes a bona fide commercial manufacturing industrial activity in a country such as the Netherlands or in Switzerland—

**Mr. Redway:** Was the one the Auditor General pointed out here a bona fide case?

**Mr. Short:** I wonder if I could come to that, if you would let me answer.

**Mr. Redway:** Carry on.

**Mr. Short:** We believe it is appropriate to exempt the income coming out from that activity, the dividend that is repatriated to the—

**Mr. Redway:** You have to tell me why you believe that. This is the whole crux of the matter. Why is it appropriate?

**Mr. Short:** That is the system that's been in place for over—

**Mr. Redway:** What is the rationale for the system? I have heard four different explanations here. I am trying to find out which one applies to Switzerland.

[Translation]

**M. Redway:** Pourquoi faudrait-il être en bons termes avec eux? Qu'en tirons-nous de toute façon?

**M. Dodge:** Ces pays sont reconnus comme des paradis fiscaux. Ils ont un régime fiscal de base. . .

**M. Redway:** Vous savez que ce sont des paradis fiscaux, n'est-ce pas? Vous le reconnaissez.

**M. Dodge:** Les régimes fiscaux de ces pays contiennent des dispositions qui pourraient permettre l'évitement fiscal.

**M. Redway:** Vous le savez dans le cas de la Suisse, n'est-ce pas?

**M. Dodge:** Certainement.

**M. Redway:** Pourquoi ne pas réagir, soit en percevant de l'argent nous-mêmes, soit en nous assurant que d'autres ne peuvent en profiter? Qu'est-ce qui justifie notre attitude?

**M. Dodge:** J'aimerais céder la parole à M. Short, qui s'occupe de ce domaine.

**M. R.A. Short (directeur général, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances):** Monsieur le président, il y a des aspects du régime fiscal d'à peu près tous les pays. . .

**M. Redway:** Oui, mais qu'est-ce qui justifie d'accorder un allègement dans le cas de la Suisse, monsieur Short?

**M. Short:** La Suisse, l'Irlande et les Pays-Bas sont des pays importants, où des Canadiens se livrent à des activités manufacturières commerciales de bonne foi. . .

**M. Redway:** Ils ne devraient donc pas payer d'impôt parce qu'ils se livrent à des activités de bonne foi.

**M. Short:** . . . et ils paient les impôts normaux dans ces pays. Ceux que nous essayons. . .

**M. Redway:** Vous contestez alors les propos du vérificateur général, qui affirme qu'il y a eu allègement fiscal à la suite d'ententes passées avec la Suisse, les Pays-Bas et l'Irlande. Est-ce là ce que vous dites?

**M. Short:** Non.

**M. Redway:** Qu'est-ce que vous dites?

**M. Short:** Je dis que lorsqu'une entreprise canadienne lance une activité industrielle de fabrication commerciale de bonne foi dans un pays comme les Pays-Bas ou la Suisse. . .

**M. Redway:** Le cas mentionné par le vérificateur général était-il un cas de bonne foi?

**M. Short:** Je me demande si je pourrais y venir, si vous pourriez me laisser répondre.

**M. Redway:** Allez-y.

**M. Short:** Nous croyons qu'il convient d'exonérer le revenu tiré de telles activités, les dividendes rapatriés. . .

**M. Redway:** Il faut me préciser pourquoi vous êtes de cet avis. C'est le coeur même de la question. Pourquoi cela convient-il?

**M. Short:** C'est le système qui existe depuis plus. . .

**M. Redway:** Qu'est-ce qui justifie ce système? J'ai entendu quatre explications différentes, et j'essaie de déterminer laquelle s'applique à la Suisse.



[Texte]

**Mr. Short:** The rationale is that when it is a bona fide activity, the appropriate tax is that of the jurisdiction in which the activity is carried out.

**Mr. Redway:** So are you telling me that in the case pointed out by the Auditor General in Switzerland, this was a bona fide activity?

**Mr. Short:** Mr. Chairman, I am suggesting that when it is a bona fide activity, the appropriate tax is that of the jurisdiction in which the activity is carried on. Virtually all countries accept that. In some countries, when the dividends, the earnings, are repatriated, they may then impose their tax and give a credit for the tax.

**Mr. Redway:** Why don't we do that in the case of Switzerland since the Auditor General has pointed out that there has been some type of huge tax break here and you tell me it was all a bona fide deal? Why is it they can get away with it without paying something?

**Mr. Short:** Mr. Chairman, I did not suggest that it was a bona fide deal. I am suggesting there are significant bona fide investments in the countries.

**Mr. Redway:** But this particular case was not bona fide.

• 1705

**Mr. Short:** Mr. Chairman, we believe that particular fact circumstance is one that may well be attackable, if not under the existing law—

**Mr. Redway:** What do we do to attack it? How do we attack that sort of situation?

**Mr. Short:** I believe that is an appropriate question to ask the representatives of Revenue Canada who are here.

**Mr. Redway:** You are the guys with the tax policy that puts in place the regime that allows them to do it, and you're the guys who are supposed to put in place the mechanisms for them to use. What mechanisms are in place to attack that sort of thing?

**Mr. Short:** We believe the General anti-avoidance rule, GAAR, that was introduced—

**Mr. Redway:** Why wasn't it used in that case?

**Mr. Short:** In that case, the circumstances predated the introduction of GAAR.

**Mr. Redway:** I think he said these cases were in 1990. You told me GAAR was put into effect in 1989. Why wasn't it used in 1990, because National Revenue just sat on their butts and didn't do it? You gave them the mechanism and they didn't do it. Is that what you are telling us?

**Mr. Short:** It is my understanding, Mr. Chairman, that the arrangements were in place before the introduction of the general anti-avoidance rule. These rules only apply with respect to transactions or arrangements that are established after the introduction of GAAR.

**Mr. Redway:** If that happened now in that particular case, you would use the GAAR or National Revenue would use them. Is that what you are saying?

[Traduction]

**M. Short:** Lorsqu'il s'agit d'une activité de bonne foi, l'impôt qui convient est celui du pays où se déroule l'activité.

**M. Redway:** Vous me dites donc que dans le cas signalé par le vérificateur général en Suisse, il s'agissait d'une activité de bonne foi?

**M. Short:** Monsieur le président, ce que je veux dire, c'est que dans le cas d'une activité de bonne foi, l'impôt qu'il convient d'appliquer est celui du pays où se déroule l'activité en question. À peu près tous les pays sont d'accord là-dessus. Certains pays appliquent leur taux d'impôt sur les dividendes et les profits rapatriés et accordent un crédit pour l'impôt en question.

**M. Redway:** Pourquoi ne pas le faire dans le cas de la Suisse, puisque le vérificateur général a souligné qu'il existe une importante concession fiscale dans ce cas et que vous me dites qu'il s'agissait d'activités de bonne foi? Pourquoi les intéressés peuvent-ils s'en tirer sans rien payer?

**M. Short:** Monsieur le président, je n'ai pas laissé entendre qu'il s'agissait d'une activité de bonne foi. Ce que je veux dire, c'est qu'il existe d'importants investissements de bonne foi dans les pays en cause.

**M. Redway:** Ce n'était toutefois pas le cas en l'occurrence.

**M. Short:** Monsieur le président, nous croyons que le cas en question pourrait très bien être contestable, sinon en vertu de la loi actuelle. . .

**M. Redway:** Que faire pour contester une telle situation?

**M. Short:** Je crois que c'est une question qu'il conviendrait de poser aux représentants de Revenu Canada qui sont ici.

**M. Redway:** C'est vous qui formulez la politique fiscale qui met en oeuvre le régime qui leur permet d'agir, et c'est vous qui êtes censés mettre en oeuvre les mécanismes nécessaires à cette fin. Quels mécanismes a-t-on mis en oeuvre pour contrer une telle situation?

**M. Short:** Nous croyons que la règle générale anti-évitement, la RGAE, qui a été mise en oeuvre. . .

**M. Redway:** Pourquoi ne l'a-t-on pas appliquée dans ce cas?

**M. Short:** Les circonstances se sont déroulées avant la mise en oeuvre de la RGAE.

**M. Redway:** Sauf erreur, on a dit que ces affaires se passaient en 1990. Vous m'avez dit que la RGAE a été mise en oeuvre en 1989. Pourquoi ne l'a-t-on pas appliquée en 1990? Est-ce parce que Revenu Canada s'est croisé les bras et n'a rien fait? Vous avez donné les moyens au ministère, qui n'a rien fait. Est-ce cela que vous nous dites?

**M. Short:** Sauf erreur, monsieur le président, les arrangements étaient en vigueur avant la mise en oeuvre de la règle générale anti-évitement. Ces règles ne s'appliquent qu'aux transactions ou aux ententes conclues après l'entrée en vigueur de la RGAE.

**M. Redway:** Si la situation se reproduisait dans ce cas en particulier, votre ministère ou Revenu Canada appliquerait la RGAE. C'est bien ce que vous dites?

[Text]

**Mr. Short:** Mr. Chairman, it is not up to me to use them. I would certainly not want to discourage National Revenue from using all of its tools.

**Mr. Redway:** You would be recommending it, would you?

**The Chairman:** Mr. Redway, we'll have another go at this on Thursday. I want to be fair and give our friends in the New Democratic Party a chance to put questions too. Some questions arise from your questioning. I have a whole series of follow-up questions, so I ask—

**Mr. Redway:** I just got started, Mr. Chairman. I hope you have me down for the second round.

**Mr. Rodriguez:** Mr. Chairman, let me congratulate you on setting this up so that we have the Auditor General and the defendants over on the other side. It works very well.

Surely the witnesses can recognize that we hear a lot in Parliament about this great deficit and debt, and we actually shake down widows and orphans to get every nickel and dime we can get out of their hides. If they make \$17,000, we tax them and we make sure we get it. If they get any handouts from the provincial government, it becomes a federally taxable item.

You said you started a study of this matter in 1987. That was five years ago. When will we get some proposals to plug these loopholes that were pointed out by the Auditor General? How are we going to collect that \$240 million in taxes that have haemorrhaged from the Canadian taxpayer?

**Mr. Dodge:** Mr. Chairman, at the risk of boring other members, I will repeat what I said before. We do have these problems under continuous study. We have intensified the study since—

**Mr. Rodriguez:** This is a recording, this is a recording.

**Mr. Dodge:** Excuse me, you asked—

**Mr. Rodriguez:** I knew you were going to give that answer. That's a recording, Mr. Chairman. I want to move on. You are not going to waste the committee's time repeating that crap. I want to move to the next one.

The Auditor General said that one of your tax avoidance methods is FAPI. He said these rules are:

a key anti-avoidance element of the current system. Their purpose is to eliminate the tax advantage of earning passive investment income

As well, he said:

A key concern is the fact that the Income Tax Act does not define active or passive income in the context of the FAPI rules.

So even if you have a tax avoidance scheme, you can't enforce it because you haven't defined what active and passive income are.

[Translation]

**M. Short:** Monsieur le président, ce n'est pas à moi que revient d'appliquer ces règles. Je ne voudrais certes pas décourager Revenu Canada d'utiliser tous les moyens à sa disposition.

**M. Redway:** Vous en recommanderiez l'utilisation, n'est-ce pas?

**Le président:** Monsieur Redway, nous reviendrons sur la question jeudi. Je voudrais être juste et donner à nos amis du Nouveau Parti démocratique la chance de poser des questions eux aussi. Vos interventions soulèvent certaines questions. J'ai toute une série de questions de suivi, et je demanderais donc. . .

**M. Redway:** Je venais à peine de commencer, monsieur le président. J'espère que vous allez m'inscrire pour le deuxième tour de questions.

**M. Rodriguez:** Monsieur le président, permettez-moi de vous féliciter d'avoir organisé la séance de telle façon que nous accueillons le vérificateur général là et les défenseurs de l'autre côté. Cela fonctionne très bien.

Les témoins savent certes que nous entendons beaucoup parler au Parlement de l'énormité du déficit et de la dette et que nous abusons en fait de la veuve et de l'orphelin pour leur arracher leur dernier dollar. S'ils gagnent 17 000\$, nous leur faisons payer l'impôt sans faute. Tout ce qu'ils obtiennent des provinces devient imposable au niveau fédéral.

Vous avez dit avoir entrepris une étude sur la question en 1987, soit il y a cinq ans. Quand nous présentera-t-on des propositions afin de colmater les échappatoires mentionnées par le vérificateur général? Comment procéderons-nous pour percevoir les 240 millions de dollars d'impôt qui ont échappé aux contribuables canadiens?

**M. Dodge:** Au risque d'ennuyer d'autres membres du comité, monsieur le président, je vais répéter ce que j'ai déjà dit. Nous étudions constamment ces problèmes. Nous avons intensifié notre étude depuis. . .

**M. Rodriguez:** Ceci est un enregistrement, ceci est un enregistrement.

**M. Dodge:** Excusez-moi, vous avez demandé. . .

**M. Rodriguez:** Je savais que vous alliez me donner cette réponse. C'est un enregistrement, monsieur le président. Je vais passer à autre chose. Vous ne gaspillerez pas le temps du comité à répéter ces fadaises. Je voudrais passer à la question suivante.

Le vérificateur général a déclaré que la RGAE est un de vos moyens de lutter contre l'évitement. Il a dit ceci:

Ces règles sont un élément clé du régime actuel en vue de contrer le problème de l'évitement fiscal. Elles ont pour objet d'éliminer l'avantage fiscal résultant des revenus d'investissements passifs.

Il a aussi dit ceci:

Une des principales préoccupations tient au fait que la Loi de l'impôt sur le revenu ne définit pas ce qu'est un revenu actif ou passif dans le contexte des règles sur le revenu étranger accumulé qui est tiré de biens.

Même si vous avez un régime de lutte contre l'évitement fiscal, vous ne pouvez l'appliquer parce que vous n'avez pas défini ce qu'est un revenu actif et un revenu passif.



[Texte]

**Mr. Dodge:** Mr. Chairman, I will give you a short answer to that. Those concepts have been well defined in various court cases. If you would like further elaboration, perhaps Mr. Short could answer.

**Mr. Short:** Mr. Chairman, it is true that there is not a black and white line dividing active income from passive income for this purpose. This is both an advantage and a disadvantage.

• 1710

**Mr. Rodriguez:** How can you decide, if you haven't got something clear to define? Do you wake up in the morning and say you think it's passive income today or wake up in the afternoon and say it's active income?

**Mr. Short:** No. The way in which that and many other disputes are decided when there is a dispute between the taxpayer and the administration is for the courts to determine. Indeed, for the first time, I believe, there is a major—

**Mr. Rodriguez:** Why would you turn it over to the courts? As the Auditor General said, you should define them. Isn't there a benefit in defining them? When the courts get through with this matter it's the lawyers who will walk away with the money.

**An hon. member:** Hear, hear.

**Mr. Short:** We would hope that, in this instance, Mr. Chairman, it would be the government that would walk away with the money. Be that as it may, it's not entirely obvious as to exactly how, if one wanted to define the distinction between active and passive income, you would do so.

**Mr. Rodriguez:** Well, is the Auditor General out to lunch? He says you can define it. He calls for a definition. Is he in cuckoo land or are you just trying to dodge making a tough decision?

**Mr. Short:** Mr. Chairman, I do not know exactly how he would draw the line. Certainly, you cannot simply say interest is passive income in all circumstances.

**Mr. Rodriguez:** Have you got a definition? What would you call passive income?

**Mr. Short:** Mr. Chairman, I look at this as a circumstance in which, if it's income that is associated or incidental to an active business that's carried on, it ought to be regarded as active business income. If there is no essential activity then the income is more or less in the nature of portfolio investment income.

Because the distinction is important for purposes of the small business deduction in Canada, in which the difference between active business income and other income is important, as only active business income receives the benefit of the low tax rate on amounts up to \$200,000, we have attempted, in our domestic law, to come up with a definition that was more precise, but less satisfactory, in a sense.

We indicated that if it was investment income and if more than five persons were necessary in order to earn that income, it would be regarded as active income. We believe that approach would be singularly inappropriate in the area

[Traduction]

**M. Dodge:** Monsieur le président, je vais vous répondre brièvement. Ces concepts ont été bien définis par divers tribunaux. Si vous voulez d'autres précisions, M. Short pourrait peut-être répondre.

**M. Short:** Monsieur le président, il est vrai qu'il n'y a pas de ligne de démarcation très claire entre les revenus actifs et les revenus passifs à cette fin. Il s'agit à la fois d'un avantage et d'un inconvénient.

**M. Rodriguez:** Comment pouvez-vous décider sans définition claire? Décidez-vous un bon matin qu'il s'agit d'un revenu passif aujourd'hui, pour changer d'idée l'après-midi et considérer le revenu comme actif?

**M. Short:** Non. Des différends de ce genre et bien d'autres entre les contribuables et l'administration sont tranchés par les tribunaux. C'est en fait la première fois, sauf erreur, qu'il y a . .

**M. Rodriguez:** Pourquoi vous en remettre aux tribunaux? Comme l'a dit le vérificateur général, vous devriez définir ces revenus. Ne serait-ce pas avantageux? Lorsque les tribunaux en auront terminé avec cette question, ce seront les avocats qui se seront sauvés avec l'argent.

**Une voix:** Bravo!

**M. Short:** Nous aimerions croire dans ce cas, monsieur le président, que ce sera le gouvernement qui mettra la main sur l'argent. Quoi qu'il en soit, si on veut établir une distinction entre revenu actif et revenu passif, la façon exacte de s'y prendre n'est pas tout à fait évidente.

**M. Rodriguez:** Le vérificateur général est-il stupide? Il affirme que vous pouvez définir ces concepts et demande qu'on le fasse. Est-il complètement cinglé, ou essayez-vous simplement d'éviter une décision difficile?

**M. Short:** Monsieur le président, je ne sais pas exactement où il tirerait la ligne. On ne peut certes pas affirmer simplement qu'un revenu d'intérêt est toujours un revenu passif.

**M. Rodriguez:** Avez-vous une définition? Qu'est-ce que vous considéreriez comme un revenu passif?

**M. Short:** Monsieur le président, si le revenu est lié ou accessoire à une activité commerciale, il faut le considérer comme un revenu d'affaires actif. S'il n'y a pas d'activité essentielle, le revenu est alors plus ou moins assimilé au revenu d'un portefeuille de placements.

Comme la distinction est importante aux fins de la déduction pour les petites entreprises au Canada, comme la différence entre le revenu d'affaires actif et les autres sources de revenu est importante, car seul le revenu d'affaires actif est assujéti au faible taux d'imposition jusqu'à concurrence de 200 000\$, nous avons essayé dans la législation canadienne de formuler une définition plus précise, mais qui est moins satisfaisante dans un certain sens.

Nous avons indiqué que s'il s'agissait d'un revenu de placements et que s'il fallait plus de cinq personnes pour gagner le revenu en question, celui-ci serait considéré comme un revenu actif. Nous croyons que cette définition ne

[Text]

of foreign affiliates because it would enable some income that we believe would clearly fall within the passive income category to be easily recategorized as active business income. So the essential problem is one of finding out what the definition should be.

**Mr. Rodriguez:** It doesn't seem to me to be a perceptual problem. You just very clearly defined what active income is. So if you've got an entrepreneur in Canada, who's a Canadian, and who goes down to Barbados, puts \$10 million into a resort—the income earned from that investment is active income—little or no tax is paid in Barbados, and all the money comes back to Canada as dividends. No tax is paid here. That's what I understand to be active income.

If the Barbadians chose not to tax that income, why should the Canadians be dodos and not tax it here? Anybody watching this hearing has to say that we have to be dodos.

**Mr. Short:** Mr. Chairman, the Barbados is quite clearly a developing country. It has a general corporate tax rate of 34% and a further tax on a distribution. But as part of its economic development program, to improve its economy it has introduced several measures, most of them lasting for a relatively short number of years. There is their Pioneer Industry Relief and their Hotel Aids Act. There are special concessions that it feels are necessary to attract investment.

• 1715

Most of the countries in the Caribbean have similar legislation. The Canadian government long ago concluded that it was important for Canada not to try to frustrate the legitimate development of programs of the—

**Mr. Rodriguez:** I'm sorry, let's hold it right there. In fact, they could do other things. They can go to countries that aren't even designated tax havens. They can do little jobs down in other countries—and I think the Auditor General listed a few of them—with which there are no treaties, such as Argentina and Portugal. They can do their thing there, have the dividends sent up to the Barbados, and then bring the dividends into Canada with no tax. They're doing this even outside of countries with which we have an agreement.

**Mr. Short:** Mr. Chairman, unless the income is earned in one of the countries listed in the regulations, generally the countries with which we have tax treaties or those with which tax treaty negotiations have long been in process, the dividend will not be exempt.

**Mr. Rodriguez:** On page 47, 2.44 it says:

Also, a foreign affiliate in a tax haven country that is not designated may technically be resident in a designated country; dividends from it can then be passed on to its Canadian affiliate, without being subject to Canadian tax,

[Translation]

conviendrait vraiment pas dans le cas des sociétés affiliées étrangères parce que cela permettrait dans certains cas de reclasser comme revenu d'affaires actif un revenu que nous considérons clairement comme un revenu passif. Le problème consiste donc essentiellement à formuler la définition.

**M. Rodriguez:** Pour moi, ce n'est pas un problème de perception. Vous venez juste de définir très clairement ce qu'est un revenu actif. Donc, si vous avez un entrepreneur canadien qui investit 10 millions de dollars dans un centre de villégiature à la Barbade—le revenu tiré de ce placement est un revenu actif—celui-ci paie très peu ou pas du tout d'impôt à la Barbade, et tout l'argent revient au Canada sous forme de dividendes. L'intéressé ne paie pas d'impôt au Canada. C'est ce que je considère comme un revenu actif.

Si les Barbadiens décident de ne pas imposer le revenu en question, pourquoi faudrait-il que les Canadiens soient stupides et ne le fassent pas ici? Quiconque suit cette audience doit se dire que nous sommes vraiment stupides.

**M. Short:** Monsieur le président, la Barbade est de toute évidence un pays en développement. Le taux général de l'impôt sur le revenu des sociétés est de 34 p. 100, et on y impose une autre taxe sur la distribution. Dans le cadre de son programme de développement économique, pour améliorer son économie, le pays a adopté plusieurs mesures, dont la plupart sont d'une durée relativement courte. Il y a notamment l'allégement destiné aux industries pionnières et la loi concernant l'aide à l'hôtellerie. La Barbade offre des concessions spéciales, qu'elle juge nécessaires pour attirer les investisseurs.

La plupart des pays des Antilles ont des mesures législatives semblables. Le gouvernement canadien a conclu il y a longtemps qu'il importait pour le Canada de ne pas essayer de nuire à l'élaboration légitime de programmes. . .

**M. Rodriguez:** Je m'excuse, n'allons pas plus loin. Les investisseurs pourraient en fait faire autre chose et se tourner vers des pays qui ne sont pas reconnus comme des refuges fiscaux. Ils pourraient un peu travailler dans d'autres pays, et je crois que le vérificateur général en a énuméré quelques-uns—avec lesquels nous n'avons pas de conventions, comme l'Argentine et le Portugal. Les investisseurs en question peuvent y faire des affaires, faire virer les dividendes à la Barbade et les importer ensuite au Canada en franchise d'impôt. Ils le font même à l'extérieur de pays avec lesquels nous avons conclu une entente.

**M. Short:** Monsieur le président, si le revenu n'est pas gagné dans un des pays énumérés dans le règlement, c'est-à-dire en général dans les pays avec lesquels nous avons conclu des conventions fiscales ou avec lesquels nous négocions depuis longtemps en vue d'en conclure une, les dividendes ne seront pas exonérés.

**M. Rodriguez:** Au paragraphe 2.44 de la page 52, on lit ceci:

De plus, une corporation étrangère affiliée, dans un pays non désigné, peut techniquement être résidente d'un pays désigné; les dividendes qu'elle rapporte peuvent ensuite être transférés à la corporation canadienne en franchise



## [Texte]

even though the underlying income has not been subject to foreign tax at a rate that approximates Canadian rates. The Department of National Revenue—Taxation is aware of a number of taxpayers who have used this scheme to be in a position to move \$500 million into Canada tax free.

Now, give me a break. Is he out to lunch? Is the Auditor General not right?

**Mr. Short:** Mr. Chairman, I believe the example used by the Auditor General is one in which a company was held to be resident in Switzerland—

**Mr. Rodriguez:** Is that the example?

**Mr. Short:** —but was in fact resident in the Netherland Antilles. It argued that it was properly resident in Switzerland. I find that a very unique and rather perverse set of circumstances. That isn't a common circumstance.

**Mr. Rodriguez:** But is it happening?

**Mr. Short:** It's the first time I've heard it. I'm not aware of it happening in any other circumstances.

**Mr. Rodriguez:** Mr. Auditor General, how did you get that example? How did you find that?

**Mr. Desautels:** Mr. Elkin can answer that.

**Mr. Barry Elkin (Principal, Audit Operations Branch, Office of the Auditor General of Canada):** The statement you refer to is at paragraph 2.44, information examined at Revenue Canada.

**Mr. Rodriguez:** Is there more than one case? Were there others?

**Mr. Desautels:** It's a similar case to the example given from the Netherland Antilles and Switzerland, but it's a different case. The circumstances resemble the other case.

**Mr. Rodriguez:** Then it's not just a single. . .

**Mr. Desautels:** That's correct.

**The Chairman:** Mr. Rodriguez, I have to interrupt you. Your 10 minutes are up.

**Mr. Rodriguez:** Thank you very much, Mr. Chairman, we can't find the \$500 million.

**The Chairman:** There's an awful lot of interest in this question. I take it we'll all have our questions ready for Thursday morning.

As agreed at the beginning of the meeting, this meeting is adjourned until 9 a.m. Thursday, when we'll continue with our examination of this very interesting subject.

## [Traduction]

d'impôt canadien, même si le revenu auquel ils correspondent n'a pas été imposé à un taux à peu près équivalent aux taux canadiens. Le ministère du Revenu national, Impôt, est au courant qu'un certain nombre de contribuables ont utilisé ce moyen pour être en mesure de transférer 500 millions de dollars au Canada en franchise d'impôt.

Donnez-moi une chance. Est-il complètement cinglé? Le vérificateur général a-t-il tort?

**M. Short:** Monsieur le président, je crois que le vérificateur général a utilisé un exemple d'entreprise considérée comme résidente de Suisse. . .

**M. Rodriguez:** Est-ce là l'exemple?

**M. Short:** . . . mais qui était en fait résidente des Antilles néerlandaises. L'entreprise a soutenu qu'elle était en fait résidente de Suisse. Je crois qu'il s'agit d'une série de circonstances plutôt particulières et perverses. Ce n'est pas fréquent.

**M. Rodriguez:** Mais cela se produit?

**M. Short:** J'en entends parler pour la première fois. À ma connaissance, cela ne s'est pas produit dans d'autres cas.

**M. Rodriguez:** Monsieur le vérificateur général, où avez-vous trouvé cet exemple? Comment l'avez-vous trouvé?

**M. Desautels:** M. Elkin peut répondre à cette question.

**M. Barry Elkin (directeur principal, Direction générale des opérations de vérification, Bureau du vérificateur général du Canada):** Les propos que vous avez cités se trouvent au paragraphe 2.44, et ce sont des renseignements que nous avons examinés à Revenu Canada.

**M. Rodriguez:** Y a-t-il plus d'un seul cas? Y en avait-il d'autres?

**M. Desautels:** Ce cas ressemble à l'exemple donné au sujet des Antilles néerlandaises et de la Suisse, mais il est différent. Les circonstances ressemblent à celles de l'autre cas.

**M. Rodriguez:** Il ne s'agit donc pas simplement d'un cas unique. . .

**M. Desautels:** En effet.

**Le président:** Monsieur Rodriguez, je dois vous interrompre. Vos 10 minutes sont terminées.

**M. Rodriguez:** Merci beaucoup, monsieur le président, nous ne pouvons trouver les 500 millions de dollars.

**Le président:** Cette question suscite beaucoup d'intérêt. Je crois que nous aurons tous des questions à poser jeudi matin.

Comme nous l'avons convenu au début de la réunion, la séance est levée jusqu'à 9 heures, jeudi matin. Nous poursuivons alors notre étude de cette question très intéressante.







**MAIL  POSTE**

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

**Lettermail**

**Poste-lettre**

**K1A 0S9**

**Ottawa**

*If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Groupe Communication Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9*

**WITNESSES**

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Denis Desautels, f.c.a., Auditor General;

Barry Elkin, Principal, Audit Operations Branch.

*From the Department of Finance:*

David A. Dodge, Deputy Minister;

Ian E. Bennett, Sr. Assistant Deputy Minister, Tax Policy Branch;

R.A. Short, General Director, Tax Policy Branch.

**TÉMOINS**

*Du Bureau du vérificateur général du Canada:*

Denis Desautels, f.c.a., vérificateur général;

Barry Elkin, directeur principal, Direction générale des opérations de vérification.

*Du ministère des Finances:*

David A. Dodge, sous-ministre;

Ian E. Bennett, sous-ministre adjoint principal, Direction de la Politique de l'Impôt;

R.A. Short, directeur général, Direction de la Politique de l'Impôt.



CA,  
XCH  
- 1991

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 38

Thursday, December 10, 1992

Chairperson: Jean-Robert Gauthier

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 38

Le jeudi 10 décembre 1992

Président: Jean-Robert Gauthier

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), consideration of Paragraphs 2.28 to 2.61 of the 1992 Auditor General's Report (Department of Finance)

CONCERNANT:

Conformément à l'alinéa 108(3)e) du Règlement, étude des paragraphes 2.28 à 2.61 du Rapport du vérificateur général pour 1992 (Le ministère des Finances)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature,  
1991-1992

## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairperson:* Jean-Robert Gauthier

### Members

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Alan Redway  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

Clairette Bourque

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Président:* Jean-Robert Gauthier

### Membres

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Alan Redway  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

*La greffière du Comité*

Clairette Bourque



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 10, 1992  
(53)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:04 o'clock a.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chairman, Jean-Robert Gauthier, presiding.

*Members of the Committee present:* Jean-Robert Gauthier, Bill Kempling, Gabriel Larrivée, Alan Redway, Guy Saint-Julien, Jack Whittaker, Douglas Young.

*Other Member present:* John Rodriguez.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Richard Domingue and Michelle Salvail, Research Officers.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Denis Desautels, f.c.a., Auditor General; Barry Elkin, Principal, Audit Operations Branch. *From the Department of Finance:* David A. Dodge, Deputy Minister; Ian E. Bennett, Senior Assistant Deputy Minister, Tax Policy Branch; R.A. Short, General Director, Tax Policy Branch. *From the Department of National Revenue:* Robert Beith, Senior Advisor, Fiscal Policy and Technical Interpretations.

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), the Committee considered Paragraphs 2.28 to 2.61 of the 1992 Auditor General's Report (Department of Finance).

The Chairman made a statement.

The witnesses answered questions.

At 10:41 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 10:49 o'clock a.m., the sitting resumed.

At 12:03 o'clock p.m., the Committee proceeded to sit *in camera*.

It was agreed,—That the Standing Committee on Public Accounts cover the expenses of a briefing lunch with Mr. A.W. Johnson and the Auditor General of Canada, Mr. Denis Desautels, held in the Parliamentary Restaurant on Friday, December 4, 1992.

It was agreed,—That the Standing Committee on Public Accounts cover hospitality expenses incurred during the 13th Annual Conference of the Canadian Comprehensive Auditing Foundation held in Toronto, November 22 to 24, 1992.

At 12:04 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Clairette Bourque

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 10 DÉCEMBRE 1992  
(53)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à 9 h 04, dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de Jean-Robert Gauthier (*président*).

*Membres du Comité présents:* Jean-Robert Gauthier, Bill Kempling, Gabriel Larrivée, Alan Redway, Guy Saint-Julien, Jack Whittaker, Douglas Young.

*Autre député présent:* John Rodriguez.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Richard Domingue et Michelle Salvail, attachés de recherche.

*Témoins: Du Bureau du Vérificateur général du Canada:* Denis Desautels, vérificateur général; Barry Elkin, directeur principal, Opérations de vérification. *Du ministère des Finances:* David A. Dodge, sous-ministre; Ian E. Bennett, sous-ministre adjoint principal, Politique de l'impôt; R.A. Short, directeur général, Politique de l'impôt. *Du ministère du Revenu national:* Robert Beith, conseiller principal, Politique fiscale et interprétations techniques.

Conformément à l'alinéa 108(3)e) du Règlement, le Comité étudie les paragraphes 2.28 à 2.61 du Rapport du vérificateur général pour 1992 (ministère des Finances).

Le président fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

À 10 h 41, la séance est suspendue.

À 10 h 49, la séance reprend.

À 12 h 03, le Comité déclare le huis clos.

Il est convenu,—Que le Comité assume les frais d'un déjeuner de travail pris au Restaurant parlementaire le vendredi 4 décembre 1992, avec comme invités M. A.W. Johnson et M. Denis Desautels.

Il est convenu,—Que le Comité assume les frais d'hospitalité encourus lors de la 13<sup>e</sup> conférence annuelle de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée, tenue à Toronto, du 22 au 24 novembre 1992.

À 12 h 04, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*La greffière du Comité*

Clairette Bourque

[Text]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, December 10, 1992

• 0904

**The Chairman:** I call this meeting to order. The committee will resume its deliberations under the Standing Order, which calls for consideration of paragraphs 2.28 to 2.61 of the Auditor General's 1992 report.

Our first witness this morning is our Auditor General, Mr. Denis Desautels. He's accompanied by Mr. Barry Elkin, Principal, Audit Operations Branch. We also have with us this morning Mr. David A. Dodge, Deputy Minister; Mr. Ian Bennett, Senior Assistant Deputy Minister, Tax Policy Branch, and Mr. R.A. Short, General Director, Tax Policy Branch. I've also asked that the Department of National Revenue be seated at the table. If they are called upon, they will be able to answer questions. I see Mr. Robert Beith, Senior Adviser, Fiscal Policy and Technical Interpretations, and Mr. Michael Hiltz, Director, Reorganizations and Non-Resident Division.

• 0905

Chers collègues, nous nous réunissons à nouveau ce matin pour discuter des arrangements fiscaux pour corporations étrangères affiliées. J'ai fait un cours résumé de la transcription de la réunion d'avant-hier, et je voudrais faire quelques commentaires pour essayer de mieux cibler nos questions.

Au dire du vérificateur général, plusieurs sociétés canadiennes utilisent des stratagèmes d'évitement fiscal dans le but de réduire les impôts à payer. Les pertes pourraient s'établir à plusieurs centaines de millions de dollars. Voici ce qu'a dit M. Dodge, mardi dernier:

On the basis of this methodology, the Auditor General's analysis is an entirely valid one. The quantum of revenue that could be achieved if all this exempt income was taxed is probably, as the Auditor General stated, in the order of hundreds of millions of dollars.

That's from Mr. Dodge, Deputy Minister of Finance.

Le sous-ministre des finances, au nom du ministère, semblait également, dans son témoignage, rejeter certaines évaluations puisqu'il prétend que dans un univers dynamique, les contribuables ajusteront toujours leur comportement. Peut-être qu'on a besoin d'un psychologue plus que d'un fiscaliste, mais de toute façon c'est une question assez importante, et il faudrait peut-être étudier ça plus à fond.

Même en modifiant la loi, si j'ai bien compris, le gouvernement ne pourrait espérer recouvrer tous les impôts, par conséquent les pertes fiscales sont, d'après ce que j'ai pu comprendre mardi, marginales.

Le ministère n'a jamais pu définir ce que «marginales» voulait dire. Il semble aussi y avoir un trou dans la logique du ministère puisqu'en admettant que tout changement à la loi serait court-circuité et qu'il n'y a rien qu'il puisse faire pour stopper l'érosion de l'assiette fiscale, il nous dit que la règle générale anti-évitement peut s'appliquer.

[Translation]

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 10 décembre 1992

**Le président:** Je déclare la séance ouverte. Le comité reprend ses travaux en vertu de l'article du Règlement qui prévoit l'étude des paragraphes 2.28 à 2.61 du rapport du vérificateur général pour 1992.

Notre premier témoin ce matin est le vérificateur général, M. Denis Desautels. Il est accompagné de M. Barry Elkin, directeur général, Direction générale des opérations de vérification. Sont aussi présents M. David A. Dodge, sous-ministre M. Ian Bennett, sous-ministre adjoint principal, Direction de la politique de l'impôt, et M. R.A. Short, directeur général, Direction de la politique de l'impôt. J'ai également demandé aux représentants du ministère du Revenu national de prendre place à la table, pour qu'ils puissent répondre à des questions au besoin. Je vois M. Robert Beith, conseiller principal, Politique fiscale et interprétations techniques, et M. Michael Hiltz, directeur, Division des réorganisations et des non-résidents.

Dear colleagues, we are meeting this morning to again discuss the tax arrangements for foreign affiliates of Canadian companies. I have prepared a short summary of the evidence presented the day before yesterday, and I would like to make a few comments in order to focus our questions.

According to the Auditor General, a number of Canadian corporations are using tax avoidance stratagems in order to reduce the taxes they pay. The losses may amount to hundreds of millions of dollars. Here is what Mr. Dodge said on Tuesday:

Selon cette méthode, l'analyse du vérificateur général est tout à fait valide. Le montant qui pourrait être obtenu si tout ce revenu exonéré était imposé atteint probablement, comme l'a dit le vérificateur général, des centaines de millions de dollars.

C'est ce qui a été dit par M. Dodge, sous-ministre des Finances.

On behalf of the Department, the Deputy Minister of Finance also seemed to dismiss certain assessments of the situation, because he claimed that in a changing universe, taxpayers will always adjust their behaviour. Perhaps we need a psychologist rather than a tax expert, but the issue is quite important, and we should perhaps examine that more closely.

If I understood him correctly, the government could not hope to recover all the taxes even by amending the Act; consequently, the tax losses are, according to what I understood Tuesday, marginal.

The Department was never able to define what "marginal" means. There also seems to be a weakness in the Department's argument, since by admitting that any amendment to the Act would be short-circuited and nothing can be done to stop the erosion of the tax base, it also told us that the general anti-avoidance rule may apply.



## [Texte]

Le ministère prétend qu'il doit s'ajuster constamment aux différentes décisions juridiques. Le ministère nous a dit qu'il y avait différentes études ayant mené à différents amendements à la Loi de l'impôt sur le revenu, la plus importante modification étant la règle générale anti-évitement qu'on connaît sous le nom de GAAR.

Finance told the committee that anti-avoidance rules relating to passive foreign income—the FAPI rules—and offshore investment funds, taken together with the general anti-avoidance rule, GAAR, which was introduced in 1988, ensure that the system is not open to abuse. The department was not able to show this committee how this was achieved, and in fact many of us in the tax community could argue that the GAAR does not apply in the cases of foreign affiliates.

Finance claims that the actual tax treatment conforms with Canada's long-maintained policy towards Third World countries. We asked what the rationale was behind Switzerland, for example, being a developing country, and the answer was rather vague and confusing.

En d'autres mots, il semble de plus en plus évident que le ministère des Finances n'a pas en mains les outils qui empêcheraient l'érosion de l'assiette fiscale. Par conséquent, il faut aujourd'hui chercher à s'entendre sur l'ampleur des sommes impliquées. Le ministère répond que ce sont des pertes fiscales marginales, mais que veut dire ce mot «marginales»?

Deuxièmement, il faut aussi que le ministère nous donne la liste des amendements qui ont été apportés à la Loi de l'impôt sur le revenu en ce qui concerne les filiales étrangères. Le ministère disait:

We have a list of amendments that have been made.

Ces modifications à la loi sont-elles efficaces, et est-ce qu'on pourrait en avoir une copie?

Troisièmement, il faut que le ministère nous démontre, comme il le prétend que:

This area has been under intensive scrutiny.

These words are taken from the transcript.

Il est difficile de croire que le ministère des Finances, celui-là même qui démantelait, on s'en souvient, l'année dernière, sa seule unité d'évaluation des programmes, n'a pas été capable de répondre de façon claire et précise, d'après moi, mardi passé.

• 0910

Finalement, il faut que le ministère des Finances et Revenu Canada (Impôt) nous montrent comment la règle générale anti-évitement s'applique dans les cas qui nous intéressent, plusieurs d'entre nous doutent de son utilité.

Ayant dit ces choses-là, j'ai d'autres questions et je voudrais peut-être un peu en débattre plus tard, mais je vais commencer, comme à l'habitude, avec M. Young.

**M. Saint-Julien (Abitibi):** J'invoque le Règlement!

**Le président:** Monsieur Saint-Julien, pour un rappel au Règlement.

## [Traduction]

The Department claims that it must constantly adapt to various judicial decisions. The Department told us that a number of studies had been carried out, which had resulted in various amendments to the Income Tax Act, and that the major one of these is the general anti-avoidance rule (GAAR).

Le ministère a dit au comité que les dispositions anti-évitement applicables aux revenus étrangers accumulés—les règles FAPI—et aux revenus provenant d'investissements à l'étranger, associées à la disposition générale anti-évitement qui a été mise en application en 1988, empêchent les abus. Le ministère n'a pas pu démontrer à ce comité comment ce résultat a été obtenu, et beaucoup de nous qui s'intéressent aux questions fiscales pourraient faire valoir que la disposition anti-évitement ne s'applique pas aux filiales étrangères.

Le ministère prétend que le système fiscal actuel se conforme à la politique traditionnelle du Canada envers les pays du Tiers monde. Nous avons demandé pourquoi le système s'applique à la Suisse, qui est un pays développé, et la réponse était plutôt vague et confuse.

In other words, it seems to be increasingly obvious that the Department of Finance does not have the tools necessary to prevent the erosion of the tax base. Consequently, today we have to try to come to an understanding concerning the magnitude of the amounts involved. The Department has replied that these are marginal tax losses, but what does the word "marginal" mean?

Secondly, the Department must provide us with the list of amendments to the Income Tax Act concerning foreign subsidiaries. The Department said:

Nous avons une liste des amendements qui ont été apportés à la loi.

Are these amendments effective, and could we have a copy of the list?

Thirdly, the Department has to demonstrate to us, as it claimed, that:

Cette question a été examinée à fond.

C'est une citation du procès-verbal.

It is difficult to believe that the Department of Finance, the same department that last year, you will recall, dismantled its only program assessment unit, in my opinion, was not able to provide clear and precise answers on Tuesday.

Finally, the Department of Finance and Revenue Canada (Taxation) will have to show us how the general anti-avoidance rule applies to the cases that interest us, since some of us are skeptical about its usefulness.

Having made these comments, I have other questions and I would perhaps like to deal with these later, but I will begin, as usual, with Mr. Young.

**Mr. Saint-Julien (Abitibi):** A Point of Order!

**The Chairman:** Mr. Saint-Julien, on a Point of Order.

[Text]

**M. Saint-Julien:** Monsieur le président, mardi passé j'avais demandé d'avoir la déclaration de M. Dodge en français; en fait, j'avais demandé deux choses aussi: la ventilation par année des recettes fiscales perdues depuis 1972 pour le Canada, et quant à l'article 2.33 concernant l'étude sur les corporations étrangères affiliées, je voulais savoir s'il y avait une ventilation des fonctionnaires qui ont visité tous les pays désignés. Est-ce qu'on a ces ventilations ce matin de la part de M. Dodge?

**Le président:** La greffière m'informe que nous avons un document ici qui a été distribué: «Mesures instaurées pour préserver l'intégrité du système fiscal», en anglais et en français. C'est tout ce que j'ai, monsieur Saint-Julien.

Est-ce que le témoin, M. Dodge, peut répondre à la question de M. Saint-Julien?

**Mr. David A. Dodge (Deputy Minister, Department of Finance):** Mr. Chairman, the first request on information since 1972, I wasn't totally clear what Mr. Saint-Julien was asking for. We have from time to time, as you are well aware, published general reviews of the tax system. But we do not have sort of year-by-year estimates of all the bits and pieces. If Mr. Saint-Julien would like some more specific information, we will certainly try to compile it. It's not something we do on an ongoing basis, however.

**Le président:** Monsieur Saint-Julien, est-ce que ça vous satisfait? Le ministère dit qu'il va essayer de vous fournir l'information dans les plus brefs délais.

**M. Saint-Julien:** Je disais mardi, concernant les arrangements fiscaux pour corporations étrangères affiliées, que ça nous coûte des centaines de millions de dollars en manque à gagner. Et j'ai dit, si ça a commencé en 1972, le gouvernement du Canada, avec sa batterie de fonctionnaires, doit avoir des estimés à chaque année pour savoir combien les Canadiens ont perdu. S'ils l'ont pour cette année, ils l'ont pour l'année passée. On doit avoir quelque chose quelque part pour nous donner une idée de l'ampleur du désastre.

**Le président:** Le sous-ministre a dit qu'ils vont essayer de vous trouver l'information. J'imagine que ça peut prendre un peu de temps, et peut-être coûter de l'argent, mais tout de même, si l'information vous est utile, on va essayer de l'obtenir.

**M. Saint-Julien:** Si on peut l'obtenir, je veux savoir pour quelle année, et quels mois?

**The Chairman:** Mr. Dodge, did you want to add to that, or will I take your commitment to try to find it?

**Mr. Dodge:** We could try, Mr. Chairman, to put together some additional information going back in history on this issue. But I want to reiterate that what we try to do is see where the particular rules are not working properly and make amendments. That has really been our focus over a very long period of time. We've provided you with a list of the amendments since 1987. We can go back and get the amendments from 1972 to 1987. There were a number during that period as well. But really the focus of our work has been to make the act work appropriately so we can provide that information.

[Translation]

**Mr. Saint-Julien:** Mr. Chairman, on Tuesday, I asked to receive Mr. Dodge's statement in French, in fact, I asked for two other things as well: a breakdown by year of the income lost by Canada since 1972, and with respect to paragraph 2.33 concerning the review of foreign subsidiaries, I would like to know if there is a breakdown of public servants who have visited all the various designated countries. Has Mr. Dodge provided these breakdowns this morning?

**The Chairman:** The clerk informs me that we have a document here which was distributed in English and in French: "Measures Introduced to Preserve the Integrity of the Tax System". This is all that I have, Mr. Saint-Julien.

Will the witness, Mr. Dodge, reply to Mr. Saint-Julien's question?

**M. David A. Dodge (sous-ministre, ministère des Finances):** Monsieur le président, pour ce qui est de la première question concernant les données depuis 1972, je n'étais pas tout à fait certain de ce que M. Saint-Julien voulait obtenir. De temps en temps, vous le savez, nous publions des études générales du système fiscal. Mais nous n'avons pas d'estimations annuelles ventilées concernant toutes sortes de détails. Si M. Saint-Julien veut avoir des renseignements plus précis, nous allons certainement essayer de les recueillir. Mais ce n'est pas quelque chose que nous faisons habituellement.

**The Chairman:** Mr. Saint-Julien, does that satisfy you? The Department has said that it will try to provide you with the information as soon as possible.

**Mr. Saint-Julien:** I said on Tuesday that the tax arrangement for foreign subsidiaries costed us hundreds of millions of dollars a year in lost revenue. And I said that if that began in 1972, the government of Canada, with its host of public servants, must have annual estimates of how much Canadians have lost. If they have it for this year, they have it for last year. There must be something somewhere that will give us an idea of the magnitude of the disaster.

**The Chairman:** The Deputy Minister has said that they will try to get you the information. I presume that this may take some time, and may cost some money; nevertheless, if this information serves your needs we will try to obtain it.

**Mr. Saint-Julien:** If it can be obtained, I want to know for which year and which month.

**Le président:** Monsieur Dodge, voulez-vous ajouter quelque chose à cela, ou est-ce que je tiens pour acquis que vous allez essayer d'obtenir l'information demandée?

**M. Dodge:** Monsieur le président, nous pouvons essayer de recueillir des renseignements supplémentaires pour les années passées. Mais je tiens à répéter que nous essayons de déterminer quelles règles précises ne sont pas efficaces et d'apporter les correctifs voulus. C'est notre orientation depuis très longtemps déjà. Nous vous avons fourni la liste des amendements apportés depuis 1987. Nous pouvons revenir en arrière pour obtenir la liste des amendements de 1972 à 1987. Il y en a eu un certain nombre durant cette période aussi. Mais nous avons vraiment concentré nos efforts sur l'application efficace de la loi et cela nous permet de vous fournir ces renseignements.



[Texte]

**The Chairman:** Thank you, Mr. Dodge.

Merci, monsieur Saint-Julien. Monsieur Larrivée, vous aviez une question ou un rappel au Règlement?

**M. Larrivée (Joliette):** Je voudrais intervenir à mon tour simplement, merci.

**Le président:** Alors, nous ouvrons la période des questions avec Monsieur Young.

**Mr. Young (Acadie—Bathurst):** Thank you, Mr. Chairman.

First of all, I want to congratulate Mr. Dodge on his appointment as deputy minister. No doubt it's in recognition of the work he did in implementing in a precision—and military-like manner the goods and services tax we are all so pleased with which has been in effect over the last couple of years.

• 0915

Mr. Chairman, I wonder if I could set this in perspective. I know there are a lot of questions that people have this morning. I'd like to try to put questions that could be responded to as briefly as possible. I want to go back to the premise on which I think a lot of our concerns are based.

The Auditor General said that hundreds of millions of dollars in tax revenue is being lost. The opening paragraph of the department's response claimed that this was unsubstantiated. Does the department still maintain that claim this morning? I think it's very strong language and I want to make sure that we clearly get a response from the department. Is it unsubstantiated or not? Yes or no?

**Mr. Dodge:** Mr. Chairman, we tried to be very careful in saying that the income that flows without being taxed, as stated by the Auditor General, is within certainly the bounds of reason of estimation. However, there is no or very little tax revenue that is lost by not taxing that income because we do have a regime that imposed tax on that income. That income would, in effect, disappear either through non-repatriation to Canada or because the arrangements that would be made by companies to flow the income would give rise to tax elsewhere and then it would not be taxable or because the investment would not take place in the first place.

**Mr. Young:** Mr. Chairman, others have mentioned the notion of tax fairness, and the very fragile tax system in a country like Canada is based on the voluntary compliance that Canadians recognize has to be an integral part of the system. Let's see if we can try to put this thing in perspective.

In the document that was circulated to us today dealing with measures introduced to preserve the integrity of the tax system, is there any rationale or is it just a coincidence that it relates to measures introduced since 1985? Does that imply that measures have been introduced since 1985 to curb more serious abuses previously, or is it that nothing was done before 1985 to deal with the integrity of the tax system, or is it that in 1984-85 the entire senior personnel of the tax department who had been involved in tax measure implementation prior to 1985 were ousted? What's the significance of the document that we received today dealing with measures to preserve the integrity of the tax system since 1985? How did you choose that date?

[Traduction]

**Le président:** Merci, monsieur Dodge.

Thank you, Mr. Saint-Julien. Mr. Larrivée, did you have a question or a Point of Order?

**Mr. Larrivée (Joliette):** I merely wish to speak when it is my turn, thank you.

**The Chairman:** We will now begin the question period with Mr. Young.

**M. Young (Acadie—Bathurst):** Merci, monsieur le président.

D'abord, j'aimerais féliciter M. Dodge d'avoir été nommé sous-ministre. Cela témoigne certainement du travail qu'il a accompli avec une précision de militaire pour assurer la mise en vigueur, il y a quelques années, de la taxe sur les produits et services, laquelle nous a tous tant réjouis.

Monsieur le président, j'aimerais situer cette question dans son contexte. Je sais qu'il y aura beaucoup de questions ce matin. Aussi vais-je essayer de poser des questions auxquelles on pourra répondre aussi brièvement que possible. J'aimerais revenir à la prémisse d'où bon nombre de nos préoccupations découlent, je crois.

Le vérificateur général a dit que l'on perd des centaines de millions de dollars de recettes fiscales. Dans le premier paragraphe de sa réponse, le ministère prétend que cette affirmation est non fondée. Le ministère maintient-il toujours cette position ce matin? C'est une déclaration très forte, et je veux m'assurer d'avoir une réponse claire du ministère. Est-ce que l'affirmation est fondée ou non? Oui ou non?

**M. Dodge:** Monsieur le président, nous avons essayé d'être très prudents en disant, comme l'a fait le vérificateur général, que les sommes non imposées sont certainement raisonnables. Cependant, il y a très peu de pertes de revenu fiscal, s'il en est, dues à la non-imposition. En réalité, les pertes seraient imputables au fait que le revenu n'est pas ramené au Canada ou que les sociétés réorientent ce revenu de sorte que la taxe est perçue ailleurs ou qu'aucun investissement n'en découle.

**M. Young:** Monsieur le président, d'autres intervenants ont parlé de l'équité fiscale, du fait que le système fiscal précaire d'un pays comme le Canada repose sur le respect volontaire de la loi, principe que les Canadiens considèrent comme partie intégrante du système. Essayons de placer les choses dans leur contexte.

Le document qui nous a été distribué aujourd'hui au sujet des mesures visant à préserver l'intégrité du système fiscal concerne les mesures appliquées depuis 1985. Y a-t-il une raison précise à cela ou s'agit-il de pure coïncidence? Est-ce que cela suppose que des mesures ont été adoptées depuis 1985 pour mitiger les abus plus sérieux commis avant cette année-là? Rien n'a-t-il été fait avant 1985 pour préserver l'intégrité du système fiscal ou a-t-on remplacé en 1984-1985 tous les cadres supérieurs du ministère qui s'occupaient de l'application du système fiscal avant 1985? Quelle est la signification du document que nous avons reçu aujourd'hui concernant les mesures adoptées pour préserver l'intégrité du système fiscal depuis 1985? Comment avez-vous choisi cette date?



[Text]

**Mr. Dodge:** Those are simply the measures that were taken under the current government. Clearly, over the years there have been many measures taken to try to preserve the integrity of the system.

**Mr. Young:** I take it then that this is a clear indication that what's done by the department—it's obviously the responsibility of the deputy minister and others in the department—is based on statutory requirements as well as government policy. In other words, we're asking you today and we were asking you on Tuesday to respond to observations and concerns put forward by the Auditor General. However, it's really a mix of law, international competition, government policy as opposed to the black and white kinds of things that accountants normally deal with, such as the bottom line, annual returns or financial statements.

Is it a fair assessment to say that you're being asked to deal in a very volatile area that also has a number of components that are not consistent with what one would traditionally consider to be accounting principles?

**Mr. Dodge:** I'm not sure, Mr. Young, that I would phrase it quite that way. The basic policy with respect to the taxation of income from foreign affiliates really has not changed since the 1972 tax reform. The basic policy has been consistent through the period. But business practices change, and also companies get experience with the act, and we get court decisions. Clearly, in order to try to ensure that the act continues to reflect the basic policy clearly, amendments have to be made from time to time to reflect the changing circumstances. But in this area I think it is fair to say that since 1972 there has been no basic change in policy. Certainly the amendments that we made, that are on the list we passed out this morning, are really to try to ensure that the act does what it is supposed to do.

• 0920

**Mr. Young:** That is the point I want to pursue, Mr. Chairman. I am not asking the department or the deputy minister to comment on government policy, but it appears, based on the Auditor General's report and what we have heard in this particular session of the committee's hearings with representatives from Finance, that the policy... I think we are all aware that immediately there is a change in the tax law, the senior tax practitioners in this country, within 24 to 48 hours, have on their best clients' desks—if it takes that long—an analysis of what has been done and how best to cope with it, and how to try to maximize exploitation of it. It is a cat and mouse game, and I think we all recognize that.

You suggested that if these loopholes are plugged, major efforts will be made, major behavioural changes will occur that will probably negate any savings that might occur as a result of plugging the loopholes. Everybody will work very hard at finding other ways to arrive at the same ends. The net result, as I understand it, would be a very marginal increase in any amounts that might accrue to the Canadian government.

[Translation]

**M. Dodge:** Ce sont seulement les mesures qui ont été prises par le gouvernement actuel. Évidemment, au fil des ans, on a adopté beaucoup de mesures visant à préserver l'intégrité du système.

**M. Young:** Je présume alors que c'est une indication claire que le ministère—la responsabilité incombe naturellement au sous-ministre et à ses fonctionnaires—agit en fonction des exigences de la loi et les politiques du gouvernement. En d'autres mots, nous vous demandons aujourd'hui, comme nous l'avons fait mardi, de répondre aux observations et aux préoccupations exprimées par le vérificateur général. Pourtant, les considérations semblent porter sur les dispositions législatives, la concurrence internationale et la politique du gouvernement plutôt que sur des faits bien précis qui intéressent d'habitude les comptables comme, par exemple, le seuil de rentabilité, les rapports annuels ou les états financiers.

Est-il juste de dire qu'on vous pose des questions au sujet d'un domaine très changeant qui comporte des éléments qui ne seraient pas habituellement considérés comme des principes comptables?

**M. Dodge:** Monsieur Young, je ne suis pas tout à fait certain que je formulerais la question de cette façon. La politique d'imposition du revenu des filiales étrangères n'a pas vraiment changé depuis la réforme fiscale de 1972. La politique de base a été uniforme pendant toute la période. Mais les pratiques commerciales évoluent et les entreprises connaissent de plus en plus cette loi qui fait jurisprudence. Si la loi doit continuer à refléter clairement la politique de base, il faut absolument la modifier de temps en temps pour l'adapter aux circonstances. Toutefois, dans ce domaine, j'estime qu'il est juste de dire qu'il n'y a pas eu de révision fondamentale de la politique depuis 1972. Les amendements que nous y avons apportés et qui figurent sur la liste que nous avons fait circuler ce matin ont pour but d'assurer que cette loi aura bien l'effet voulu.

**M. Young:** Je voulais justement poursuivre en ce sens, monsieur le président. Je ne demande pas au ministère ou au sous-ministre de faire des observations sur la politique du gouvernement, mais d'après le rapport du vérificateur général et ce que nous avons entendu pendant cette séance du comité avec les représentants du ministère des Finances, il semblerait que la politique... Je pense que nous sommes tous conscients que dès qu'un changement est apporté à la loi fiscale, en dedans de 24 ou de 48 heures, et même moins, les fiscalistes chevronnés de ce pays remettent à leurs clients une analyse de ce qui s'est fait et leur indiquent comment composer avec la nouvelle loi et l'exploiter au maximum. On joue au chat et à la souris, et je crois que nous en sommes tous fort conscients.

Vous avez laissé entendre que si l'on supprime ces échappatoires, des efforts énormes seront déployés et les comportements seront modifiés, ce qui aura probablement pour effet d'annuler toute économie qui pourrait résulter de cette mesure corrective. Tout le monde travaillera très fort pour essayer de trouver le moyen d'arriver au même but. Le résultat, si je comprends bien, sera une augmentation très marginale des sommes qui reviendront au gouvernement canadien.



[Texte]

**Mr. Dodge:** I wouldn't go so far as to say marginal, Mr. Young. As you well know from the many discussions we had on various matters at the finance committee, the world does keep changing and we have to keep moving forward with amendments to the act to ensure the act continues to do what it was supposed to do. This, as we all know, is an extremely difficult area. It is not just that we get various court decisions here, but conditions change abroad. Foreign tax laws change. Also, international business practices have changed dramatically, and financing practices in particular have changed dramatically over the 20 years that have ensued since the basic rules were put in place. Therefore, I wouldn't go so far as to say that these are all marginal changes.

**Mr. Young:** No, marginal results as opposed to marginal changes, in terms of real income to the Canadian consolidated revenue fund.

**Mr. Dodge:** What I would say is that they're designed to protect the revenue base that is there from practices that frustrate the intent of the law, and without making those changes on a fairly timely and regular basis, we could lose very substantial amounts.

**Mr. Young:** Is it fair then to characterize Canadian tax policy now, and in many respects since 1972, as allowing the foreign subsidiaries' losses to be transferred to their Canadian parents, allowing Canadian corporations to move income offshore, and allowing Canadian corporations to convert income into tax-free income? Is that part of the policy? I think that is all we need to know, Mr. Chairman. I don't think the accounting problem here is what worries me, because if we have a policy that allows that to happen, I don't think we should be asking you to do anything differently about it. Governments and Parliament decide what kind of rules we are going to have in place, and if that is the policy then I don't understand how we can turn around here or anywhere else and say we want people in the department who operate as bureaucrats to do things or to put in place mechanisms that will contradict policy. As best as I can ascertain at this point in time, the policy is to allow those kinds of things to happen.

• 0925

**Mr. Dodge:** I don't think that's a fair characterization of the policy. The basic policy is that dividends arising from active business income offshore ought to come back tax-free. Those that are essentially passive income ought to bear tax when they come back. We try to prevent the international shuffling around of losses.

But perhaps I could ask Mr. Short to comment further on that last point.

**Mr. Young:** May I ask this on a point of clarification?

So then you disagree with paragraph 2.55 in the Auditor General's report that the tax rules are being used to do this. My point is if the tax rules are being used to do it, most likely because of the longevity of the system, since 1972, this

[Traduction]

**M. Dodge:** Je ne dirais pas nécessairement «marginale», monsieur Young. Vous savez très bien, suite aux discussions que nous avons eues sur diverses questions au Comité des finances, que le monde est toujours en évolution et qu'il faut toujours modifier la loi afin de s'assurer qu'elle accomplit toujours ce qu'elle est censée faire. Nous savons également qu'il s'agit ici d'un domaine extrêmement difficile. Outre que de composer avec les décisions des tribunaux ici, les conditions changent à l'étranger. Les lois fiscales étrangères changent. Les pratiques commerciales internationales ont aussi évolué radicalement, et plus particulièrement, les pratiques de financement se sont métamorphosées depuis l'instauration des règles de base il y a vingt ans. Donc, je n'irais pas jusqu'à dire qu'il s'agit de changements marginaux.

**M. Young:** Non, je parle de résultats marginaux plutôt que de changements marginaux, pour ce qui est des revenus réels que pourrait obtenir le Trésor canadien.

**M. Dodge:** Je dirais que ces amendements sont conçus pour protéger la base des revenus existante contre les pratiques qui viennent contrecarrer l'esprit de la loi. Si nous n'effectuons pas de tels changements régulièrement et au moment opportun, nous risquons de perdre des sommes considérables.

**M. Young:** Ne pourrait-on pas dire que la politique fiscale au Canada permet maintenant, et en fait, à de nombreux égards, depuis 1972, aux filiales étrangères de transférer les pertes qu'elles subissent à leur société mère canadienne, laissant ainsi à ces sociétés le loisir de virer leur revenu à l'étranger, leur permettant du même coup de convertir ces revenus en revenus exonérés? Est-ce que cela fait partie de la politique? Je crois que c'est tout ce que nous avons besoin de savoir, monsieur le président. Ce n'est pas le problème de comptabilité qui m'inquiète, car si nous avons une politique qui permet une telle situation, je ne crois pas que nous devrions vous demander d'agir différemment. Les gouvernements et le Parlement décident des règles à établir, de la politique à adopter, et je vois mal comment nous ou n'importe qui d'autre pourrait demander au ministère de déroger à la politique ou de mettre en oeuvre des mécanismes qui y sont contraires. D'après les renseignements que j'ai actuellement, la politique permet ce genre de situation.

**M. Dodge:** Je ne crois pas qu'il s'agisse là d'une description juste de la politique. La politique de base veut que les dividendes découlant de revenus d'entreprises étrangères exploitées activement reviennent exonérés. Ceux qui représentent essentiellement un revenu passif devraient être imposés lorsqu'on les ramène au Canada. Nous essayons d'empêcher le remaniement international des pertes.

M. Short pourrait peut-être nous en dire plus long sur ce dernier point.

**M. Young:** Est-ce que je peux demander une précision?

Vous n'êtes pas d'accord avec le paragraphe 2.55 du rapport du vérificateur général qui dit que les règles fiscales sont ainsi utilisées. Ce que je veux dire, c'est que si les règles fiscales sont utilisées à cette fin, probablement parce qu'elles

[Text]

is part of policy. It's not a question of tax avoidance or tax evasion; it's part and parcel of the system we've put in place to allow these things to happen. Why would we be carping about it if that's our policy?

**Mr. Dodge:** What's fair to say is the policy is for dividends arising from active business income to come back tax-free. What we have is a set of rules to try to confine what comes back exempt of tax from listed countries. We have a set of rules to ensure that it's confined to that area. We're always having to work on those rules to ensure that in that regard they're efficacious.

**The Chairman:** That was your last question, Mr. Young.

I would like Mr. Short to explain to me his comments of last Tuesday in answer to Mr. Redway. Mr. Redway asked you if the GAAR was being effectively used by Revenue Canada. He said "If National Revenue just sat on their butts and didn't do it", being the GAAR, and you replied, "It is my understanding". Were you saying to us, sir, that you understood that Revenue Canada was sitting on their butts, not doing anything?

**Mr. R.A. Short (General Director, Tax Policy Branch, Department of Finance):** Mr. Chairman, if you will recall, in answer to Mr. Redway's question I was not allowed to give the answer, nor to several other questions. I was in the process of giving the answer when I was cut off. So to imply that I indicated that Revenue was not invoking GAAR, or that taxpayers were not recognizing it in their behaviour would be entirely misleading and indeed wrong.

**The Chairman:** You've had your chance to correct that, sir, and I appreciate that.

Revenue Canada, do you have anything to add in your defence that your butts are not that square?

**Mr. Robert Beith (Senior Advisor, Fiscal Policy and Technical Interpretations, Department of National Revenue):** Mr. Chairman, with respect to GAAR, and it has been mentioned before in the committee, it didn't come into law until 1988, so it would not be effective before 1989 taxation years.

With respect to large corporations, those who are mainly involved in foreign-source income, we're currently auditing the 1989 taxation year. I expect in the course of these audits that are under way that issues involving GAAR will be raised, and we will consider it and apply it when appropriate.

I might also mention that GAAR has been active in the context of advanced ruling requests since it was introduced in 1988. We've had many advance ruling requests involving GAAR. Recently, in at least one, I recall we denied an advanced ruling in respect of an attempt to transfer losses from a foreign source into Canada.

**The Chairman:** In the documents earlier this morning from Finance regarding section 245, you say:

[Translation]

sont établies depuis 1972, c'est que cela fait partie de la politique. Ce n'est pas une question d'évitement fiscal ou d'évasion fiscale. Cela fait partie prenante du système que nous avons établi. Pourquoi s'en plaindre si telle est notre politique?

**M. Dodge:** Il serait juste de dire que la politique vise les dividendes découlant de revenus d'entreprises exploitées activement, qui peuvent revenir exonérés d'impôts. Nous avons établi une série de règles qui ont pour but de bien limiter ce qui revient exonéré des pays désignés. Nous avons également une série de règles pour nous assurer que la franchise d'impôt se limite à ces situations précises. Nous devons toujours retravailler ces règles pour nous assurer de leur efficacité à cet égard.

**Le président:** C'était votre dernière question, monsieur Young.

J'aimerais que M. Short nous explique les commentaires qu'il a faits en réponse à une question de M. Redway mardi dernier. M. Redway vous a demandé si Revenu Canada utilisait bel et bien la RGAE. Il a dit: «Si le ministère du Revenu national restait assis sur son derrière et ne faisait rien», en faisant allusion à la RGAE, et vous avez répondu: «C'est ce que je crois comprendre». Étiez-vous en train de nous dire, monsieur, que vous croyez comprendre que Revenu Canada reste assis sur son derrière et ne fait rien du tout?

**M. R.A. Short (directeur général, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances):** Monsieur le président, vous vous souviendrez qu'on ne m'a pas permis de répondre à la question de M. Redway, ni à plusieurs autres questions. J'étais en train de répondre lorsqu'on m'a coupé le micro. Affirmer que j'aurais insinué que Revenu Canada n'invoquait pas la RGAE, ou que les contribuables ne reconnaissaient pas la règle d'après leur comportement serait tout à fait faux.

**Le président:** Vous avez eu l'occasion de corriger cette impression, monsieur, et je vous en remercie.

Les représentants de Revenu Canada ont-ils quelque chose à ajouter pour nous convaincre qu'ils ne se reposent pas sur leurs lauriers?

**M. Robert Beith (conseiller principal, Politique fiscale d'interprétations techniques, ministère du Revenu national):** Monsieur le président, comme on l'a déjà dit devant ce comité, la RGAE n'a pas été adoptée en tant que loi avant 1988, donc, elle n'était pas en vigueur avant l'année d'imposition 1989.

Pour ce qui est des grandes sociétés, puisque ce sont principalement elles qui ont des revenus de source étrangère, nous sommes actuellement en train de vérifier l'année financière 1989. Je présume qu'au cours de ces vérifications, les questions entourant la RGAE seront soulevées, et nous nous pencherons donc sur la question et appliquerons la règle s'il y a lieu.

J'ajouterais que la RGAE est souvent invoquée dans le contexte des demandes de décision anticipée depuis son entrée en vigueur en 1988. Nous avons eu de nombreuses demandes de décision anticipée qui portaient sur la RGAE. Dans au moins un cas récent, je me souviens que nous avons refusé de rendre une décision anticipée concernant une tentative de transférer des pertes de source étrangère au Canada.

**Le président:** Dans le document déposé plus tôt ce matin par le ministère des Finances concernant l'article 245, vous dites:



## [Texte]

It is also a useful tool for overturning tax avoidance schemes. It is an appropriate tool for combating tax avoidance in the foreign affiliate area.

Has it ever been used in that field of foreign affiliates, as of today?

**Mr. Beith:** It has not been applied in an assessment that I'm aware of, Mr. Chairman. As I said, we're currently auditing the 1989 taxation years.

**The Chairman:** Thank you very much.

Monsieur Larrivée.

**M. Larrivée:** Monsieur Dodge, je ne suis pas fiscaliste, et c'est extrêmement difficile de me retrouver dans tout ça.

• 0930

Il y a une chose qui est facile, cependant. Dans le contexte actuel où le gouvernement accumule des déficits et tente par tous les moyens de trouver des façons pour réduire ces déficits-là, au moment où le vérificateur général nous indique qu'il y a des problèmes dans le cas des compagnies qui jouent un peu avec le système, et qu'il y a des montants importants qui pourraient être sauvés, voire récupérés, pour toute réponse vous semblez dire: non, ce n'est pas si pire que ça, le vérificateur général n'interprète pas les choses comme on les interprète. Ça fait longtemps que ça existe, on peut difficilement changer ça.

Je ne vous vois pas tellement faire d'effort, ni nous montrer une certaine volonté pour corriger la situation, sans chercher la perfection, évidemment. Je comprends que ça peut être très complexe, mais vous n'avez jamais dit, depuis qu'on se parle: le ministère va s'engager à corriger cette situation-là.

Il y a des choses qui sont tellement contradictoires; par exemple, le vérificateur dit au paragraphe 2.52:

2.52 Une des principales préoccupations tient au fait que la Loi de l'impôt sur le revenu ne définit pas ce qu'est un revenu actif ou passif. . .

Et dans votre réponse, vous dites: c'est vrai, ce n'est pas défini, mais on s'arrange quand même. Mardi dernier, je pense que c'est M. Short qui disait que ce sont «des zones grises, c'est difficile à interpréter». Mais en tant que représentant de la population qui se fait surtaxer, alors que le gouvernement dit qu'on va couper un peu partout, quand je vois ça je me dis qu'il y a quelque chose qui ne marche pas. Est-ce que le ministère des Finances est conscient de ce qui se passe? Pourtant, au plan du marché canadien, vous semblez avoir tous les moyens pour le faire. Vous semblez avoir des moyens très clairs pour définir ce qu'est un actif, etc. Ça semble clair, et ça semble beaucoup plus facile.

J'aimerais avoir vos commentaires là-dessus. Est-ce que le ministère a la volonté de poser des gestes pour récupérer tout ce qu'on peut récupérer? Ou bien, est-ce que vous dites qu'il n'y a rien à récupérer? À ce moment-là, on se retournera vers le vérificateur général pour déterminer si nous ne pouvons pas, nous-mêmes, trouver des moyens, si vous n'êtes pas capables d'en trouver.

**The Chairman:** Mr. Dodge.

## [Traduction]

C'est aussi un instrument utile pour combattre l'évitement fiscal dans le domaine des corporations étrangères affiliées.

Jusqu'à maintenant, cet instrument a-t-il été utilisé dans le domaine des corporations étrangères affiliées?

**M. Beith:** À ma connaissance, monsieur le président, cela n'a jamais été appliqué à une cotisation. Comme je l'ai dit tantôt, nous vérifions actuellement l'année d'imposition 1989.

**Le président:** Merci beaucoup.

Mr. Larrivée.

**Mr. Larrivée:** Mr. Dodge, I'm not a tax expert, and it's very difficult for me to understand all this.

However, there is one thing that is easy to understand. In the current context where the government is accumulating a deficit and attempting by every way possible to find ways to reduce that deficit; at a time when the Auditor General is telling us that there are problems with companies that are manipulating the system somewhat and that considerable amounts could be saved or even recovered, you seem to simply be answering: no, it's not that bad, the Auditor General is not interpreting things the same way we do. This has been going on for a long time and would be very difficult to change.

I'm not seeing you make much of an effort or show much willingness to correct the situation. Obviously, we're not looking for perfection. I understand that this may be highly complex, but since we've been talking, you've never once said: The Department is committed to correcting this situation.

There are things that seem so contradictory. For instance, in paragraph 2.52 of his report, the Auditor General states:

2.52 A key concern is the fact that the Income Tax Act does not define active or passive income. . .

In your answer, you state: That's true, it's not defined, but we get along anyway. Last Tuesday, I think it was Mr. Short who said that these are "grey areas, difficult to interpret". But as a representative of an overtaxed public, at a time when the government says that it will cut everywhere, I see this and I say to myself that there's something wrong here. Is the Department of Finance aware of what's going on? It seems that you have all the means to do what you need to here in Canada. You seem to have very clear-cut ways of defining an asset, etc. It seems clear and it seems a good deal easier.

I would like to hear your comments on that. Is the Department willing to take action to recover everything it can? Or are you indeed saying that there is nothing to recover? If that's the case, we will go back to the Auditor General and determine whether we shouldn't be finding the means ourselves if you are unable to do so.

**Le président:** Monsieur Dodge.

[Text]

**Mr. Dodge:** I think it's absolutely true, as the hon. member said, that we work hard and are looking to ensure that in all aspects of the operation of the tax act, the amounts owed to the Government of Canada are indeed paid to the Government of Canada. It's extremely important, as I think all members would agree, from the point of view of fairness and from our own fiscal situation, that all moneys owed are indeed paid.

I'd like to assure Mr. Larrivée that we work extremely hard on your behalf and on behalf of the taxpayers of Canada, at Finance and at Revenue, to ensure that takes place.

There are, both in terms of domestic taxation and in terms of the taxation of income arising from foreign sources, a number of grey zones, as Mr. Larrivée has said. And there the Department of National Revenue appropriately applies its interpretation to the benefit of the Government of Canada. Indeed, when challenged by the taxpayer we go to court. We win some of those court cases; we lose some of those court cases. Those issues that go to court clearly are these grey-zone areas. Where there is legitimate grounds for dispute and the taxpayer has legitimate reason to claim that we have interpreted the law incorrectly, we go to court and get that sorted out.

• 0935

Sometimes those court interpretations, we think, fly directly in the face of policy, and what we in the Department of Finance then do is try to amend the law to take those interpretations into account so that indeed the law does what the policy intent is. We work very hard on that, and we present to the finance committee almost every year a great thick bill, the technical bill, which does that precise thing. It tries to close those loopholes, if you will, those gaps in the law that have arisen either because of court interpretations or because of changed practices or whatever. So in that regard we work extremely hard to ensure that the policy is reflected in the law and that the law works.

You raised a very important issue in terms of active versus passive income. A lot of this is very, very clear. It is quite clear, for example, that if income arises from holding debt obligations, that's clearly passive income; absolutely no question. Clearly on the other side, some dividends are flowing from what is clearly active business income. But there are legitimately some grey zones, and those grey zones change over time. I think that is the other important thing to remember. As new forms of business finance arise, some things that look clearly passive could well be active and vice versa.

Therein lies the real difficulty. It is domestic as well as foreign, and we have to continuously amend the act, and the Department of Revenue has to continually work on interpretations to ensure that the policy intent of Parliament is reflected in the law and that the law is applied.

[Translation]

**M. Dodge:** Comme l'honorable député l'a dit, il est tout à fait vrai que nous travaillons très fort et que nous veillons à assurer que dans tous les volets de la Loi sur l'impôt, les sommes dues au gouvernement du Canada lui sont effectivement versées. Je crois que tous les députés ici présents seraient d'accord pour dire qu'il est extrêmement important, du point de vue de l'équité fiscale, que tout argent redevable au gouvernement canadien soit effectivement payé.

J'aimerais donner à M. Larrivée l'assurance que le ministère des Finances et le ministère du Revenu national travaillent très fort pour lui et pour tous les contribuables canadiens pour que ce soit effectivement le cas.

Comme M. Larrivée l'a dit, il y a de nombreuses zones grises dans la fiscalité, que ce soit à l'intérieur du Canada ou dans le cas de revenus de source étrangère. Lorsqu'il y a lieu, le ministère du Revenu national applique ses règles d'interprétation de façon appropriée au profit du gouvernement du Canada. Lorsqu'un contribuable conteste nos décisions, nous allons devant les tribunaux. Nous gagnons certaines de ces causes et dans d'autres cas, nous les perdons. Les cas qui aboutissent devant les tribunaux tombent évidemment dans la catégorie des zones grises. Lorsque le contribuable a une raison légitime d'affirmer que nous avons mal interprété la loi, nous allons devant les tribunaux pour régler le différend.

Nous estimons que les interprétations des tribunaux sont parfois complètement contraires à la politique. À ce moment-là, nous, au ministère des Finances, essayons de modifier la loi pour prendre ces interprétations en ligne de compte afin que la loi soit conforme à l'esprit de la politique. Nous travaillons très fort pour ce faire et presque tous les ans, nous déposons devant le Comité des finances un projet de loi volumineux, un projet de loi technique, qui vise précisément ce but. Il est conçu de sorte qu'on puisse supprimer ces échappatoires, ces vides dans la loi qui résultent soit d'une interprétation des tribunaux soit de changements dans les pratiques d'affaires, etc. Donc, à cet égard, nous travaillons extrêmement fort pour veiller à ce que la politique soit reflétée dans la loi et que la loi fonctionne bien.

Vous avez soulevé une question très importante concernant le revenu actif et le revenu passif. Ces notions sont souvent très, très claires. Il est manifeste, par exemple, que si le revenu provient de titres de créance qu'une compagnie détient, il s'agit de revenu passif. Par contre, certains dividendes découlent de ce qui est de toute évidence un revenu d'entreprise exploitée activement. Mais il y a certaines zones grises tout à fait légitimes, et ces zones grises changent avec le temps. Je crois qu'il est important de se le rappeler. Au fur et à mesure que de nouvelles formes de finances commerciales voient le jour, certains éléments passifs pourraient devenir actifs et vice versa.

Voilà la vraie difficulté. C'est vrai tant au Canada qu'à l'étranger, d'où la nécessité de modifier continuellement la loi. Le ministère du Revenu doit travailler sans cesse ses interprétations afin que l'esprit de la politique du Parlement se retrouve dans la loi et que cette loi soit appliquée.



[Texte]

It might help, Mr. Chairman, if we gave you a couple of examples of these sorts of grey zones so that you could understand, but that is up to you.

**Le président:** Monsieur Larrivée,

it is on your time. You go right ahead if you want to hear.

**M. Larrivée:** Je comprends mal. Vous me dites: on amende la loi au fur et à mesure qu'on voit qu'il y a des possibilités de récupérer notre argent. Par contre vous nous dites: si on fait des changements d'une manière ou d'une autre, les compagnies vont se trouver d'autres moyens pour camoufler ou éviter de payer de l'impôt. Alors, il y a quelque chose de contradictoire dans cette déclaration-là, pour moi en tout cas.

**Mr. Dodge:** I understand the frustration. The basic premise of income tax law is that the taxpayer has the right to arrange his or her affairs in the way most advantageous to the taxpayer given the state of the law. That is the fundamental premise on which income tax law works. As you know, successive parliaments have always agreed that it is the appropriate way things ought to be done.

That means that from time to time taxpayers will find ways that are in accordance with the letter of the law to avoid the policy intent of the law, and at that point the government of the day must either accept that or move forward with an amendment to try to reshape the law so that it reflects precisely the policy. Sometimes that is relatively easy to do; other times it is very, very difficult.

• 0940

Some of the areas we have been talking about such as the FAPI rules are there to try to ensure the intent of the law works, but they are difficult pieces of law. They are very complex, and every time a taxpayer finds some way around them, we have to move to try to plug the hole. This is an extremely important issue. We work hard on it. As I said last week, we are clearly willing to take help and advice from wherever we can get it to ensure the law continuously reflects the basic intent of the policy Parliament has given us.

That's quite different, though, Mr. Larrivée, from the broad issue. The broad issue is that dividends arising from active business income abroad ought to come back tax free. We laid out the reasons for that last week. So the basic policy, as Mr. Young pointed out, has essentially been constant. We have to continually work with the law, and Revenue has to continually work with its application to ensure the basic policy is indeed applied. It's not easy.

**Le président:** Monsieur Larrivée, votre temps est écoulé; vous avez eu une minute additionnelle. Je vais revenir à vous plus tard.

**M. Larrivée:** Merci, monsieur le président.

[Traduction]

Monsieur le président, ce serait peut-être utile de vous donner quelques exemples de ces zones grises afin que vous compreniez bien, si vous le voulez.

**The Chairman:** Mr. Larrivée,

c'est votre temps qui s'écoule. Allez-y si vous désirez entendre ces exemples.

**Mr. Larrivée:** I don't understand. You're telling me: We amend the Act as we see opportunities arise to recover our money. On the other hand, you're also saying: If we make any kind of changes, business will find other means to camouflage or avoid paying taxes. There's something contradictory in that statement, at least in my mind.

**M. Dodge:** Je comprends votre frustration. Le principe de base du droit fiscal est que le contribuable a le droit d'organiser ses affaires de la façon la plus avantageuse pour lui, pourvu qu'il respecte la loi. C'est le principe fondamental qui sous-tend le droit fiscal. Comme vous le savez, les parlements successifs ont toujours été d'accord que c'était la meilleure façon de faire les choses.

Cela signifie que de temps à autre, les contribuables vont trouver des moyens qui sont conformes à la lettre de la loi, mais qui n'en respectent pas l'esprit. À ce moment-là, le gouvernement au pouvoir doit soit accepter cette situation soit présenter un amendement afin de reformuler la loi pour qu'elle reflète plus précisément la politique. C'est tantôt relativement facile, tantôt extrêmement difficile.

Certaines des règles dont nous avons parlé, telles que celles qui gouvernent les revenus étrangers accumulés tirés de biens, existent pour que l'esprit de la loi soit respecté, mais il s'agit de mesures législatives très complexes. Chaque fois qu'un contribuable trouve moyen de les contourner, il faut agir pour supprimer l'échappatoire. C'est une question extrêmement importante et nous y travaillons très fort. Comme je l'ai dit la semaine dernière, nous sommes tout à fait prêts à accepter de l'aide ou des conseils afin de nous assurer que la loi reflète toujours l'intention essentielle de la politique qui nous est donnée par le Parlement.

Cependant, monsieur Larrivée, cela est très différent de la question globale. La question globale, c'est que les dividendes qui découlent de revenus d'entreprises étrangères exploitées activement devraient revenir au Canada en franchises d'impôts. Nous en avons expliqué les raisons la semaine dernière. Donc, la politique fondamentale, comme l'a signalé M. Young, a été essentiellement uniforme. Il nous faut sans cesse travailler avec cette loi et Revenu Canada doit continuellement veiller à son application pour s'assurer que la politique de base est respectée. Ce n'est pas facile.

**The Chairman:** Mr. Larrivée, your time is up, you had one extra minute. I will come back to you later.

**Mr. Larrivée:** Thank you, Mr. Chairman.

[Text]

**The Chairman:** Mr. Dodge, I understand it a little more, but I want to make sure I'm reading this correctly. It appears to me, initially, that all foreign affiliates of Canadian corporations are financial intermediaries and indeed financial vehicles. They don't create new jobs here in Canada.

**Mr. Dodge:** No.

**The Chairman:** The economic activity they may have generated here in terms of employment or other things is non-existent.

I want to know how GAAR applies to a foreign affiliates operation with regard to a Canadian company. In my interpretation of a GAAR, it applies where there wasn't a legitimate business reason for the transaction, first.

Second, it applies when the transactions result in an abuse or misuse of the provision of the Income Tax Act. Is my understanding correct? Okay.

You make a case of competitiveness and you made a case for international competitiveness here for the committee. You told us if we change the rules, make it difficult or tax this offshore income, it might change the behaviour of international affiliates and wouldn't produce very much in terms of tax. You said in your answer in the Auditor General's report that marginal revenue gains might be realized. I don't know what marginal gains means, but when you're talking hundreds of millions of dollars, I imagine the universe is quite a bit more than what I or members of the general public would understand to be marginal.

I want to ask you this question. Why is the international competitiveness of a foreign subsidiary any different from a Canadian company that exports, for example, to another country and is subjected completely to Canadian tax? Why is an international subsidiary different from a Canadian subsidiary that creates jobs, economic activity, and all that goes with these things? What's the difference?

**Mr. Dodge:** I would like to take that in two parts: the general, which I'll answer, and then the specific, which I would like to pass to Mr. Short.

Generally, there are many Canadian firms such as Bombardier, Northern Telecom, Canadian Pacific, and many smaller firms whose names are not household words, and it's very important for them to be able to operate, not just nationally but globally. As we sit here in this city, a lot of the jobs we have at Nortel arise because of offshore activities. It may be that the manufacture of a particular unit takes place offshore, but the design and a lot of the sophisticated, high value-added work is taking place here in Aylmer or in Ottawa or whatever.

[Translation]

**Le président:** Monsieur Dodge, je comprends un peu mieux, mais je veux être sûr que je lis ça correctement. À première vue, il me semble que toutes les corporations affiliées des sociétés canadiennes sont des intermédiaires financiers, des véhicules financiers. Elles ne créent pas de nouveaux emplois ici au Canada.

**M. Dodge:** Non.

**Le président:** Elles ne donnent lieu à aucune activité économique ici, qu'il s'agisse d'emplois ou d'autre chose.

Je veux savoir comment la RGAE s'applique à une corporation étrangère affiliée par rapport à la compagnie canadienne. Selon l'interprétation que j'en donne, la RGAE s'applique d'abord lorsqu'il n'y avait aucune raison commerciale légitime pour la transaction.

Deuxièmement, elle s'applique lorsque les transactions donnent lieu à un abus ou à une interprétation fautive d'une disposition de la Loi de l'impôt sur le revenu. Ai-je bien compris? D'accord.

Vous avez fait valoir l'aspect de compétitivité et vous avez invoqué la concurrence internationale ici devant le comité. Vous nous avez dit que si nous changeons les règles et que nous rendons les choses plus difficiles ou que nous imposons ce revenu de provenance étrangère, cela pourrait changer le comportement de corporations affiliées étrangères et ne produirait que très peu de revenu d'impôts. Vous avez dit dans votre réponse au rapport du vérificateur général qu'on pourrait peut-être réaliser une augmentation marginale des revenus. Je ne sais pas exactement ce qu'on entend par marginal, mais lorsqu'il s'agit de centaines de millions de dollars, je crois que c'est un peu plus que ce que moi ou les contribuables entendent par cela.

Permettez-moi de vous poser une question. Pourquoi la position concurrentielle internationale d'une filiale étrangère est-elle différente de celle d'une compagnie canadienne qui, par exemple, fait de l'exportation et est complètement assujettie à l'impôt canadien? Pourquoi une filiale internationale est-elle différente d'une filiale canadienne qui crée des emplois, de l'activité économique et tout ce qui en découle? Quelle est la différence?

**M. Dodge:** J'aimerais aborder cette question en deux volets. L'aspect général, et l'aspect plus précis, auquel je demanderai à M. Short de répondre.

De façon générale, il y a plusieurs entreprises canadiennes telles que Bombardier, Northern Telecom, Canadien Pacifique et de nombreuses compagnies plus petites et moins connues, pour qui il est très important de pouvoir fonctionner non seulement ici au Canada, mais partout dans le monde. Au moment où nous sommes ici en train de discuter à Ottawa, beaucoup d'emplois chez Nortel existent à cause d'activités étrangères. Il se peut qu'un élément donné soit fabriqué à l'étranger, mais la conception et une bonne partie du travail à forte valeur ajoutée qui exige une main-d'oeuvre très perfectionnée s'effectue ici à Aylmer, à Ottawa ou ailleurs au Canada.



[Texte]

[Traduction]

• 0945

So it is absolutely critical in this modern world, and it becomes more and more critical every day, that Canadian-based companies, companies with their headquarters in Canada, companies with their R and D operations in Canada, companies with their high value-added operations here, indeed, stay here and are allowed to compete around the world on an equal footing with companies with headquarters elsewhere in the world. That's the fundamental proposition. So it is just not correct to say that because Bombardier buys shorts in Ireland that somehow this is taking away jobs from Canada. Indeed, it makes Bombardier a much stronger world-wide company, operating around the world and, hence, much more able to generate those high value-added jobs here in Canada.

So critical in this government's view and, indeed, critical in the view of governments—increasingly since World War II—is to have a tax regime that doesn't discourage those Canadian firms from going abroad, and does not discourage the Canadians that go abroad from repatriating their incomes so that they can provide jobs here in Canada. The fundamental thing is that we want Canadian firms not to be put on an unlevel playing field, if you will, by our own tax law.

You asked some very specific questions and I'd like to turn to Mr. Short for the answer to those.

**Mr. Short:** Mr. Chairman, I think the competitive position can be looked at internationally. The roles relating to foreign affiliates are designed to ensure that Canadian-based multinationals are treated in the same way and are not put at a competitive disadvantage in their bona fide business activities—if I can put it in those terms—that they carry on in other countries.

In terms of Canada and Canadian exports, our concern is to make sure that we would tax the Canadian firm in the same way, whether it's foreign owned or domestically owned. We seek to ensure that there is not an unfair advantage for the foreign-owned firm in Canada. The competitive circumstance is the same in both circumstances.

For that reason, because multinational companies can set up operations in different countries, depending on a variety of factors, we want to make sure that the Canadian tax system remains competitive with the tax systems of other countries, insofar as activities carried on in Canada are concerned. I don't know if that answers your specific questions, but I think those are the relevant considerations.

**The Chairman:** At the bottom of this whole thing, these meetings here are to discuss whether there is any advantage to companies offshore operating the way they do and exempting themselves from the tax that Canadian companies normally would have to pay on profits. That is basically what the fundamental question is before the Canadian public.

You're telling me there is equal, equitable treatment. I have grave hesitations about whether I buy that or not at this time, but I understand what you're telling me. But my perception, right now, is that foreign affiliates are, most of

Par conséquent, dans le monde d'aujourd'hui, il est tout à fait critique et il le devient de plus en plus chaque jour que les entreprises établies au Canada, les entreprises dont le siège social est au Canada, les entreprises qui effectuent leur R-D au Canada, les entreprises qui effectuent au Canada leurs activités à forte valeur ajoutée demeurent ici et puissent concurrencer sur un pied d'égalité les entreprises dont le siège social est situé ailleurs. Voilà la question fondamentale. On a tort, par exemple, de reprocher à Bombardier d'avoir privé le Canada de certains emplois en achetant la société irlandaise Shorts. De fait, la transaction rend Bombardier beaucoup plus solide à l'échelle mondiale et de ce fait beaucoup plus en mesure de créer ici, au Canada, des emplois à forte valeur ajoutée.

Ainsi, tant pour le gouvernement actuel que pour ceux qui l'ont précédé depuis la Seconde Guerre mondiale, il est essentiel que le régime fiscal n'empêche ni les entreprises canadiennes d'aller à l'étranger ni celles qui le font de rapatrier leurs revenus de manière à créer des emplois au Canada. Essentiellement, nous souhaitons que les entreprises canadiennes ne soient pas désavantagées par nos lois fiscales.

Certaines de vos questions étaient très précises et je vais demander à M. Short d'y répondre.

**M. Short:** Monsieur le président, il faut envisager la compétitivité dans une optique internationale. Les règles qui s'appliquent aux filiales étrangères visent à accorder un traitement égal aux multinationales dont le siège social est situé au Canada et à éviter de désavantager par rapport à celles de leurs concurrents les activités légitimes—si je puis m'exprimer ainsi—qu'elles exercent dans d'autres pays.

Pour ce qui est du Canada et des exportations canadiennes, nous veillons à faire en sorte que l'impôt s'applique de la même manière à toutes entreprises canadiennes, qu'elles soient de propriété étrangère ou canadienne. Nous veillons à ce que l'entreprise canadienne de propriété étrangère ne bénéficie pas d'un avantage injuste pour que les deux types d'entreprises soient sur un pied d'égalité.

Étant donné que les sociétés multinationales peuvent s'établir dans divers pays, pour diverses raisons, nous souhaitons faire en sorte que le régime fiscal du Canada reste concurrentiel par rapport à celui d'autres pays, pour ce qui est des activités qui se déroulent au Canada. Je ne sais pas dans quelle mesure cela répond à votre question, mais il me semble que ces aspects sont pertinents.

**Le président:** Si nous tenons ces réunions, en fin de compte, c'est pour déterminer s'il est avantageux pour des sociétés d'avoir des activités à l'étranger et ainsi être exemptées de l'impôt qui est normalement prélevé sur les bénéfices de sociétés canadiennes. Voilà essentiellement la question à laquelle les Canadiens doivent répondre.

Vous me dites que le traitement est égal et équitable. Je suis loin d'en être certain pour le moment, même si je comprends ce que vous êtes en train de me dire. D'après ce que je peux voir en effet, ce sont les filiales étrangères qui, la

[Text]

the time, finding ways to be exempt from tax rather than the Canadian-based companies that operate here in Canada, that create jobs and create economic activity, which are, as you know, taxed to the tune of \$9 billion a year—at least that's what the books tells us.

• 0950

Maybe we will get back to you in a few. . . I don't want to use the time here.

**Mr. Rodriguez (Nickel Belt):** Mr. Chairman, perhaps we could just continue from where you left off. I heard the example of Bombardier and the shorts in Ireland or whatever, but what about the Canco example? Mr. Dodge used it in his opening remarks. Canco borrows \$100 million, buys shares in the Barbados foreign affiliate, the Barbados affiliate lends the money to an operation in Europe, the operation in Europe sends the interest back to the Barbados affiliate, they sprinkle holy water on it and change it from interest to dividends, and they send those dividends back to Canada. After all of this black magic, no tax gets paid.

Let me leave you right there with that and bring in Revenue Canada. Have you been concerned about that sort of stuff?

**Mr. Beith:** We've drawn to the attention of Finance information we have as to what's going on in the private sector. That would include this example, which I believe is the second example cited by the Auditor General. As far as I'm concerned, it meets the framework of the law and the tax policy. Barbados is a listed country. The interest coming back to Barbados from Europe is active business income, and the dividends flow into Canada tax free. That's the law and the policy as I understand it.

**Mr. Rodriguez:** But did you write to Finance to verify that this was the law, or did you write to them with some concerns?

**Mr. Beith:** We did express concerns as to—

**Mr. Rodriguez:** What were those concerns? Why would you be concerned if it was the law?

**Mr. Beith:** We expressed concerns with the problem of FAPI versus active business income, which has been discussed here. The issue is in front of the courts. We've pointed out to them the problem of active business income losses occurring overseas that apparently were being absorbed in Canada, and those are three of the examples that the Auditor General cited. In two of these cases we have challenged that position, and as we always do with Finance, we give them information as to what's taking place in the private sector. The only other comment I might have on this particular example is that we would want to be satisfied that the Barbadian company was in fact resident in Barbados, not just artificially contrived to be resident in Barbados.

[Translation]

plupart du temps, réussissent à se soustraire à l'impôt et non pas les sociétés établies au Canada dont les activités ici même créent des emplois et des activités économiques qui, vous le savez, nous donnent des recettes fiscales de l'ordre de neuf milliards de dollars par année, du moins c'est ce qui est comptabilisé.

Nous allons peut-être vous revenir dans quelques. . . Je préfère ne pas m'attarder pour le moment.

**M. Rodriguez (Nickel Belt):** Monsieur le président, permettez-moi d'enchaîner sur ce que vous avez dit. On nous a cité l'exemple de Bombardier et de Shorts en Irlande. Fort bien, mais que dire de celui de Canco? M. Dodge l'a cité dans ses commentaires d'ouverture. La société Canco, ayant emprunté 100 millions de dollars, achète des actions à la filiale étrangère de la Barbade qui, à son tour, prête l'argent à une entreprise européenne. Cette dernière transfère à la filiale de la Barbade l'intérêt qui, aspergé d'eau bénite, est transformé en dividendes, dividendes qui aboutissent au Canada. Après tous ces tours de passe-passe, aucun impôt n'est versé.

Permettez-moi de vous laisser là-dessus et de faire intervenir Revenu Canada. Est-ce que ce genre de phénomène vous inquiète?

**M. Beith:** Nous avons attiré l'attention du ministère des Finances sur les renseignements que nous avons au sujet de l'activité du secteur privé. Nous sommes au courant de l'exemple que vous citez; je crois que c'est le deuxième exemple cité par le vérificateur général. Selon moi, il correspond aux critères de la loi et du régime fiscal. La Barbade figure sur la liste. L'intérêt de provenance européenne qui revient à la Barbade constitue un revenu d'entreprise exploitée activement et les dividendes qui entrent au Canada sont exonérées d'impôt. Voilà qui correspond à la loi et à la politique, à ma connaissance.

**M. Rodriguez:** Oui, mais avez-vous écrit au ministère des Finances pour vérifier la conformité à la loi ou pour manifester certaines inquiétudes?

**M. Beith:** Nous avons manifesté des inquiétudes au sujet de. . .

**M. Rodriguez:** Quelles étaient ces inquiétudes? Pourquoi vous inquiéter si tout est conforme à la loi?

**M. Beith:** Nous nous sommes montrés inquiets des difficultés que posent les règles FAPI par opposition à la notion de revenus d'entreprise exploitée activement, difficultés qui ont été soulevées ici. Les tribunaux étudient la question. Nous avons signalé que des pertes de revenus d'entreprises exploitées activement à l'étranger semblent être absorbées au Canada, une situation qui correspond à trois des exemples cités par le vérificateur général. Dans deux de ces cas, nous allons contester la position, comme nous le faisons toujours dans nos rapports avec le ministère des Finances en le renseignant sur les activités du secteur privé. Pour ce qui est de l'exemple que vous avez cité, j'ajouterais simplement que nous devons nous satisfaire que l'entreprise de la Barbade réside bel et bien à la Barbade et n'est pas tout simplement un résident fictif.



[Texte]

**Mr. Dodge:** Mr. Chairman, Mr. Rodriguez's question really goes to... there is a very important general international issue here. Because we all have different tax systems and different tax laws around the world, there is an opportunity for the taxpayer sometimes to structure his activities in such a way that no tax is paid on income arising from activity in the country abroad where the activity occurs.

That is a problem with the tax laws of the country abroad. We have similar problems that we try to deal with here to ensure that the appropriate tax is paid to Canada by affiliates of foreign companies operating in Canada, and that's our problem. But if there were no mechanisms whatsoever to flow this around, then every foreign company that wanted to operate in France, for example, would be subject to exactly the same regime. They'd pay some French taxes and they would not pay the tax when it comes home.

• 0955

But there are opportunities to flow income differently, which in fact means that the French government gets less tax revenue on the activity in France, but it does not mean that the Canadian government is in fact losing revenue on that activity. Because we're structured differently, we would not get any revenue anyway.

So the real question comes down to this issue. Do we want, let's say, Bombardier to be in a position where it cannot avail itself of tax planning opportunities that are available to every other foreign company when operating abroad? Do we want them to be in that position? For many years the answer to that has indeed been no. The policy of successive governments in Canada has not been to put them in that position. Our policy has been to work through the OECD, and through other ways, to try to get some better coordination of countries in setting corporate income taxes. But that is a very difficult and not very productive exercise.

**Mr. Rodriguez:** Let me deal with this example of the Canco and Opco thing. It seems to me that if they're using this Barbados tax haven thing, this connection, why not deal directly? If, for example, the money goes from Canco to Opco, if we have a tax agreement to avoid double taxation, they're either taxed in Europe or they're taxed at home; obviously they're using these dodges to avoid paying taxes in the country. Surely we don't need a nuclear bomb to prevent that sort of abuse. How is the Barbados connection helping Canadians? How is running the money through Barbados into Europe, into the Opco, beneficial to Canadians?

**Mr. Dodge:** Provided it's not fraudulent—let's make that assumption—and is fully legal, and that any company anywhere in the world that wanted to have an operation in France could indeed deal with it in the same way, provided that's the case, then we are not losing any tax revenue. All we are doing is saying that the Canadian company can operate in exactly the same way as a foreign company would in terms of making that investment.

**Mr. Rodriguez:** When the Canadian company takes its money and buys equity in a Barbados affiliate, there is a tax advantage here for them to do that. So they're able to make arrangements on their taxes in Canada for that investment in

[Traduction]

**M. Dodge:** Monsieur le président, la question de M. Rodriguez débouche sur une dimension internationale de grande importance. Puisque les lois et les régimes fiscaux diffèrent d'un pays à l'autre, le contribuable a parfois l'occasion de structurer ses activités de manière à ne pas verser d'impôts sur les revenus qui découlent d'une activité à l'étranger dans le pays où cette activité est exercée.

Il s'agit en l'occurrence d'un problème qui concerne les autorités fiscales de ce pays. Nous avons des problèmes analogues et nous tentons de les régler en faisant en sorte que les filiales de sociétés étrangères qui ont des activités au Canada nous versent les impôts exigibles. Cependant, s'il n'y avait pas de mécanismes de transferts, toutes les sociétés étrangères ayant des activités en France, par exemple, seraient assujetties au même régime. L'entreprise verserait des impôts en France et n'en verserait pas chez elle.

Il existe toutefois diverses possibilités de transfert de revenus de sorte que, même si le gouvernement français perçoit moins d'impôts sur l'activité en France, cela ne veut pas dire que le gouvernement canadien en perd. Puisque notre structure est différente, nous ne percevrions pas d'impôts de toute façon.

Le véritable enjeu est donc le suivant. Souhaitons-nous qu'une société comme Bombardier ne puisse pas profiter pour ses activités à l'étranger des occasions de planification fiscale qui sont à la portée de toute autre société étrangère? Durant de nombreuses années, les gouvernements canadiens qui se sont succédé n'ont pas voulu priver nos sociétés de telles possibilités. En collaboration avec l'OCDE et autrement, nous nous sommes efforcés d'assurer une meilleure coordination des régimes d'impôt sur le revenu des sociétés entre les divers pays. Cependant, la tâche est extrêmement difficile et donne relativement peu de résultats.

**M. Rodriguez:** Je reviens à la charge avec l'exemple de Canco et d'Opco. Si la Barbade est utilisée comme paradis fiscal, pourquoi ne pas traiter directement? Si, par exemple, l'argent est transféré de Canco à Opco, un accord fiscal visant à éviter la double imposition ferait en sorte que l'impôt serait perçu en Europe ou au Canada. De toute évidence, ces sociétés utilisent des échappatoires pour éviter de payer de l'impôt chez elles. Il ne faut certainement pas l'arme atomique pour éviter ce genre d'abus. En quoi la filière de la Barbade avantage-t-elle les Canadiens? Si l'argent passe de la Barbade à l'Europe à l'Opco, comment les Canadiens sont-ils avantagés?

**M. Dodge:** Supposons que la manoeuvre n'est pas frauduleuse, qu'elle est tout à fait légale et que toute société étrangère qui souhaite exercer des activités en France peut en faire autant. Si tel est le cas, alors nous ne perdons aucun revenu fiscal. Nous reconnaissons tout simplement qu'une société canadienne peut faire exactement la même chose qu'une société étrangère.

**M. Rodriguez:** Lorsque la société canadienne achète le capital d'une filiale de la Barbade, elle bénéficie au Canada d'un avantage fiscal à cet égard. L'investissement dans la filiale de la Barbade entraîne certaines dispositions fiscales au

[Text]

the Barbados affiliate. Having taken that equity, that now becomes the opportunity to lend money into Europe, or whatever, and the interest comes back to them, and it comes back into Canada tax-free.

**Mr. Dodge:** Mr. Rodriguez, as I said, suppose that facility were not available at all, then there would be no tax on the dividends flowing back directly from France. That's—

**Mr. Rodriguez:** But just a minute. In France, if we have a tax agreement, they would be taxed in France. I have no problem with that because the reverse happens for us. Their companies here get taxed in Canada. That's why we sign these agreements to avoid double taxation. I have no problem with that.

Did the Auditor General want to say something?

**Mr. Denis Desautels (Auditor General of Canada):** Yes, afterwards.

**Mr. Rodriguez:** That's the problem, you see. I see a direct operation. I think these things are set up.

Auditor General, why do you call them tax havens? Why do you use that terminology?

**Mr. Desautels:** The term tax havens, Mr. Chairman, has been used to describe certain countries where there is either no corporate tax, or some types of transactions are taxed at a very low rate.

• 1000

**Mr. Rodriguez:** Barbados is one of these.

**Mr. Desautels:** Barbados usually qualifies under that caption, that's correct.

**Mr. Rodriguez:** Mr. Dodge, that's the concern I have, and a lot of Canadians have that concern. If we enter into an agreement with France or any other country, it's either taxed there or taxed in Canada. You can't tax them twice, but they see this little dodge—pardon the pun—and that's the long and short of it. They sort of get a Barbados hump and they run it through Barbados and that's how they see it. Surely that can be blocked. You don't need the nuclear bomb of GAAR, which we've found has been dismantled in your arsenal, or somebody took the warhead, because you haven't used it. Surely we can block that, can't we? Isn't that simple to block?

**Mr. Dodge:** First of all, just on GAAR, remember the Department of Revenue is just now assessing 1989, so for the first time they can use that in assessments. As Mr. Beith pointed out, we have been using it in terms of ruling. It's a new tool. In fact, it's just coming into use.

Provided that the basic structure of the transaction is indeed a structure that fits within our law, even though it minimizes the taxes paid abroad—not the taxes paid here but the taxes paid abroad—then it would not make sense to impose on our companies the necessity to pay more taxes abroad than their competitors.

[Translation]

Canada pour cette société. La participation au capital se transforme en possibilité de prêt en Europe, prêt dont l'intérêt revient à la société et revient au Canada libre d'impôt.

**M. Dodge:** Monsieur Rodriguez, supposons, comme je l'ai dit, que ce mécanisme n'existe pas du tout. Alors, les dividendes rapatriés directement de France seraient également libres d'impôt. C'est...

**M. Rodriguez:** Je vous arrête. Si nous avons une entente fiscale avec la France, elle serait imposée dans ce pays. Cela ne me pose aucun problème puisque c'est l'inverse qui se passe ici: les sociétés françaises sont assujetties à notre impôt. Nous signons justement ce genre d'entente pour éviter la double imposition. Cela ne me pose aucun problème.

Le vérificateur général voulait-il dire quelque chose?

**M. Denis Desautels (vérificateur général du Canada):** Oui, après.

**M. Rodriguez:** Voilà le problème, voyez-vous. Je conçois bien une transaction directe. Je crois que nous sommes devant des mécanismes artificiels.

Monsieur le vérificateur général, pourquoi appelez-vous cela des paradis fiscaux? Pourquoi cette expression?

**M. Desautels:** Monsieur le président, on parle de paradis fiscaux pour décrire certains pays où il n'existe aucun impôt sur le revenu des sociétés ou bien où certains types de transaction bénéficient de taux d'imposition très faibles.

**M. Rodriguez:** La Barbade est un de ces pays.

**M. Desautels:** Vous avez raison. En général, on met la Barbade dans cette catégorie.

**M. Rodriguez:** C'est ma préoccupation, monsieur Dodge, et celle de beaucoup de Canadiens. Si on conclut une entente avec la France ou avec tout autre pays, les recettes sont imposées dans l'autre pays ou au Canada. On ne peut pas les imposer deux fois. Mais il existe cette finesse fiscale dont certaines sociétés profitent. Les Canadiens voient qu'il existe cette astuce de la Barbade. Il faut pouvoir mettre fin à cela. À mon avis, il n'est pas nécessaire d'avoir recours à la bombe nucléaire qu'est la RGAE pour y arriver. De tout manière, quelqu'un a apparemment désarmé cette bombe, car vous ne l'avez pas utilisée. Il doit être possible de mettre fin à cette pratique, n'est-ce pas?

**M. Dodge:** Au sujet de la RGAE, il faut rappeler que le ministère du Revenu prépare en ce moment les cotisations pour 1989 et peut donc s'en servir pour la première fois. Comme M. Beith l'a signalé, nous l'utilisons pour prendre nos décisions. C'est un nouvel outil qu'on commence à peine à utiliser.

Si la structure de la transaction cadre avec notre loi, même si elle réduit au minimum les impôts payés à l'étranger—non pas les impôts payés ici, mais bien ceux payés à l'étranger—à ce moment-là, il ne serait pas raisonnable d'obliger nos sociétés à payer davantage d'impôts à l'étranger que n'en paient leurs concurrents.



[Texte]

**Mr. Rodriguez:** Well, the Auditor General has pointed out that this is only one example, but there are other examples.

**The Chairman:** Mr. Rodriguez, I'm going to have to step in here. You've had an additional 2 minutes. We try to keep it at 10. I'll come back to you in a few minutes, Mr. Rodriguez.

**M. Saint-Julien:** Merci, monsieur le président. Une question facile pour monsieur Dodge.

On a reçu les *Comptes publics du Canada* avec les détails des dépenses et des recettes. Est-ce qu'il y a dans ces trois livres-là, des notes ou des commentaires concernant les règles fiscales relatives aux corporations étrangères affiliées, ou des détails sur les dépenses, les recettes ou les pertes (pour le Canada) dans la section «Finance»?

**M. Dodge:** Non.

**M. Saint-Julien:** Pourquoi?

**Mr. Dodge:** What the Public Accounts do is report to you as Parliament how much we have raised and how we've spent it, and whether the accounting of what we have raised and what we have spent accords with general accounting principles. That's what Mr. Desautels audits those accounts on.

**M. Saint-Julien:** Je sais que dans ces livres-là, il y a une section qui parle des pertes et que dans certains ministères, ou dans certains secteurs, on a perdu des milliers et des millions de dollars à la suite de vols ou par négligence, et ainsi de suite. N'aurait-il pas fallu prévoir tout une partie pour les pertes de recettes que les contribuables ont subies au Canada?

**Mr. Dodge:** It's your word, the word "loss". The Department of Revenue collects according to the laws that the Parliament of Canada has enacted. That's what is reported on in the accounts.

**M. Saint-Julien:** Merci.

Je reviens à la question de la page 51, article 2.33, où il est mentionné:

2.33 Questions. En 1987, le ministère des Finances a annoncé qu'il étudierait les règles fiscales visant la déductibilité des intérêts, le revenu de source étrangère et les corporations étrangères affiliées. C'est études ne sont pas encore terminées.

En parlant de cette étude, combien de personnes y travaillent actuellement dans votre ministère, et qui est-ce? Est-ce que vous avez donné ça à une entreprise privée, ou est-ce directement des fonctionnaires qui travaillent sur cette étude?

• 1005

**Mr. Dodge:** I'd ask Mr. Bennett to answer that.

**Mr. Ian E. Bennett (Senior Assistant Deputy Minister, Tax Policy Branch, Department of Finance):** Mr. Chairman, as I indicated at the committee's hearings on Tuesday, the department did provide an increased effort to focus on the foreign affiliate questions beginning in 1987. As I indicated to Mr. Gray at the time, those studies are ongoing. They do produce results.

We circulated to members this morning a list of amendments that have been made to the foreign affiliate rules since 1987. What we tried to indicate there was that while studies are not complete in the sense of having a bound

[Traduction]

**M. Rodriguez:** Le vérificateur général signale que ce n'est qu'un exemple, mais qu'il en existe d'autres.

**Le président:** Je dois intervenir, monsieur Rodriguez: je vous ai déjà accordé deux minutes de plus. Nous essayons de nous limiter à des tours de dix minutes. Je vais vous donner un autre tour dans quelques minutes, monsieur Rodriguez.

**Mr. Saint-Julien:** Thank you, Mr. Chairman. I have an easy question for Mr. Dodge.

We have received copies of the *Public Accounts of Canada* with a detailed breakdown of expenditures and revenues. Are there any notes or comments anywhere in these three volumes on the tax rules governing foreign affiliates, or detailed information on the expenditures, revenues or losses (for Canada) in the "Finance" section?

**Mr. Dodge:** No.

**Mr. Saint-Julien:** Why is that?

**M. Dodge:** Dans les Comptes publics, on fait rapport au Parlement des recettes reçues et des dépenses engagées. On examine également si on a respecté les principes de comptabilité générale en ce qui concerne ces dépenses et ces recettes. C'est selon ces critères que M. Desautels fait ses vérifications.

**Mr. Saint-Julien:** I know that those books contain a section on losses which states that in some departments or some sectors, thousands and millions of dollars have been lost through theft or negligence, and so on. Shouldn't there have been a whole chapter on the lost revenue suffered by the taxpayers of Canada?

**M. Dodge:** C'est vous qui avez employé le mot «perte». Le ministère du Revenu perçoit les impôts selon les lois adoptées par le Parlement du Canada. C'est ce qui figure dans les Comptes publics.

**Mr. Saint-Julien:** Thank you.

I come now to the matter raised on page 46, paragraph 2.33, which reads as follows:

2.33 Issues. In 1987, the Department of Finance announced it would review the tax rules on interest deductibility, foreign-source income and foreign affiliates. The reviews have not been completed.

How many people in your Department are currently involved in this review, and who are they? Did you give this job to a private firm, or is the review being done by government employees?

**M. Dodge:** Je vais demander à M. Bennett de répondre à la question.

**M. Ian E. Bennett (sous-ministre adjoint principal, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances):** Comme je l'ai dit à la réunion du comité mardi, monsieur le président, le ministère a intensifié ses efforts pour s'occuper des questions des sociétés étrangères affiliées à partir de 1987. Comme je l'ai indiqué à M. Gray, ces études sont permanentes et elles donnent de bons résultats.

Nous avons distribué aux membres du comité ce matin une liste des amendements apportés aux règles concernant les sociétés étrangères affiliées depuis 1987. Même si nous n'avons peut-être pas de livre relié,—et d'ailleurs nous n'en

[Text]

volume, and perhaps won't be because it may be inappropriate or unnecessary to present them that way, they do from time to time yield results and changes in the law that we think are appropriate to protect the revenue basis, as Mr. Dodge says.

The studies and the research are done within. From time to time the department might use outsiders, but for the most part it's done by officials in the legislation division in the department.

**M. Saint-Julien:** Combien de personnes travaillent-elles sur ce dossier-là?

**Mr. Bennett:** It would very much depend upon what's happening at the particular time. There are about 25 to 30 people in our legislation division. As well, they work very closely with their colleagues at the Department of Revenue to the extent that as they administer the law and observe what is going on in transactions, they have issues that need to be brought to the department's attention. They participate as well in committees that review the ongoing studies.

**M. Saint-Julien:** Quel est le budget dépensé, depuis 1987, pour cette étude? Vous avez dit qu'il y a des fonctionnaires; vous avez dit aussi que vous vous adressez à des experts-conseils. Quel est le budget depuis 1987 et pour les années à venir?

**Mr. Bennett:** I wonder if I might take that as notice and get for you a specific answer to that question. I don't have a number on the top of my head.

If I may, Mr. Saint-Julien, I'll provide that number to you later.

**M. Saint-Julien:** Si je pose ces questions, monsieur le président, c'est pour avoir plus de détails pour savoir de quelle manière fonctionne cette étude-là. Est-ce qu'il y a des fonctionnaires ou des experts-conseils, en ce qui concerne la pièce 2.1, pour les «Pays désignés»? Cette étude-là comprend-elle les voyages, quand vous envoyez des fonctionnaires dans ces pays?

**Mr. Bennett:** Maybe I'll ask Mr. Short to answer that question.

**Mr. Short:** Ordinarily, Mr. Chairman, we do the analysis at home in Canada; however, we are members of the fiscal committee of the Organization for Economic Cooperation and Development, which meets a number of times each year. We take an active part in those deliberations. Indeed, I myself go, along with officials from both the analysis and the legislations branch of Finance, and officials from Revenue Canada. We attend these meetings. The subjects vary, but a common subject members from all countries discuss are developments in international taxation and international relations. We discuss the various approaches they hope to adopt and their various concerns.

During the course of the last year, officials in the Department of Finance have attended I think six meetings at separate times, two of the committee on fiscal affairs, the overseeing body, and four of separate working parties

[Translation]

aurons peut-être pas, car il ne sera peut-être pas nécessaire de présenter les résultats de ces études sous cette forme—les études nous donnent de temps en temps certains résultats et sont à la source des modifications à la loi que nous jugeons nécessaires pour protéger l'assiette fiscale, comme l'a dit M. Dodge.

Les études et la recherche sont faites à l'interne. De temps en temps, le ministère a peut-être recours aux services externes, mais en grande partie, le travail est fait par la Division de la législation du ministère.

**Mr. Saint-Julien:** How many people are involved in these studies?

**M. Bennett:** Cela dépend beaucoup des autres activités de la Division à un moment donné. Il y a environ 25 ou 30 personnes qui oeuvrent au sein de la Division de la législation. De plus, puisque ces employés administrent la loi et sont au courant de certaines transactions, ils travaillent en étroite collaboration avec leurs collègues du ministère du Revenu pour leur signaler les questions qui méritent l'attention du ministère. Ils participent également aux comités qui examinent ces études permanentes.

**Mr. Saint-Julien:** How much has been spent on this review since 1987? You said that employees of the Department work on it, but that you used outside consultants as well. What is the budget to date since 1987, and what is the forecast budget for the years ahead?

**M. Bennett:** Je vous demande de me permettre de prendre cette question en délibéré. Je ne peux vous donner de chiffres précis au pied levé.

Je vous demande la permission, monsieur Saint-Julien, de vous transmettre la réponse plus tard.

**Mr. Saint-Julien:** The reason I'm asking these questions, Mr. Chairman, is that I want more details on how the review works. Are there government employees or consultants who handle the information contained in Exhibit 2.1, entitled "Designated Countries"? Does the review involve any travelling? Are officials sent to the countries on this list?

**M. Bennett:** Je vais demander à M. Short de répondre à la question.

**M. Short:** D'habitude, monsieur le président, nous faisons les analyses ici au Canada. Cependant, nous sommes membres du comité fiscal de l'Organisation de coopération et de développement économiques qui se réunit plusieurs fois par année. Nous participons activement aux travaux de ce comité. Je participe à ces réunions moi-même, avec des fonctionnaires de la Direction de l'analyse et de la législation au ministère des Finances et d'autres de Revenu Canada. Nous participons à ces réunions. Les sujets varient, mais un sujet fréquent dont discutent tous les pays membres concerne les développements du côté de la fiscalité internationale et des relations internationales. Nous discutons des préoccupations des différents pays et des approches qu'ils espèrent adopter.

L'année dernière, les fonctionnaires du ministère des Finances ont participé à six réunions différentes, je crois—deux du Comité des affaires fiscales, l'organisme de surveillance, et quatre des groupes de travail différents créés



[Texte]

established to look at various things. Ordinarily, there would be one person attending those meetings. The budget constraints of the government prevent us from sending a large contingent of staff.

• 1010

**M. Saint-Julien:** Merci. Une autre question pour l'article 2.34, page 51, où c'est marqué:

2.34... À maintes reprises, ce ministère a avisé le ministère des Finances de ses inquiétudes au sujet de la loi existante.

Monsieur Dodge, est-ce que votre ministère a reçu de la part du ministère du Revenu national des avis quelconques qui notaient leurs inquiétudes concernant ces échappatoires fiscales, et, si oui, ces avis datent de quelle année? Est-ce possible que vous en ayez reçus dans les années 1970, les années 1980, les années 1990? Combien d'avis avez-vous reçu de Revenu Canada, et de tous ces avis-là, combien ont été acheminés au ministre des Finances?

**Mr. Dodge:** Mr. Chairman, Ian Bennett's people work, almost on a daily basis, with Bob Beith's people at Revenue. The purpose of these very much ongoing meetings is to have issues floated, either issues that come up because of a particular assessment or issues that come up because of a case that's before the courts, or because of something that's happened.

I certainly cannot give you a precise number, Mr. Saint-Julien. It may be that Mr. Short or Mr. Farber could give you a precise number, or Mr. Beith. But it's a very close, ongoing relationship, as it must always be between the authorities responsible for writing the rules and the authorities responsible for the application of the rules.

**Le président:** Monsieur Saint-Julien, votre temps est écoulé, si je peux me permettre de vous le rappeler.

**M. Saint-Julien:** J'avais juste une petite dernière question.

**Le président:** Oui. Trente secondes?

**M. Saint-Julien:** Monsieur Dodge, on sait d'après les journaux que les échappatoires fiscales font perdre des milliards en impôt à Ottawa, et que le vérificateur général blâme Ottawa de ne rien faire pour remédier à la situation. À la suite de vos réunions et de votre consultation entre les deux ministères, car le vérificateur nous dit qu'il faut remédier à ce problème, avez-vous tenu le ministre au courant? Donnez-vous des avis au ministre? Le coincez-vous dans un couloir pour lui dire: ça va mal? Est-ce que vous le faites? Et combien de fois?

**Mr. Dodge:** Well, it is evident by the number of changes we've made to the rules...clearly we go at this on a continuing basis. Where we and the Office of the Auditor General differ somewhat is on the question of whether the fundamental policy underlying this is right or wrong. We think, as successive governments have thought, that the basic policy is correct and that there would not be additional revenues to be gained by changing the basic policy.

Where we firmly agree with the Auditor General, however, is that at the edges—those are not unimportant edges, and I don't want anybody to think from what I'm saying that these are unimportant edges—we have to work

[Traduction]

pour examiner différentes questions. En général, une personne assiste à ces réunions. Les compressions budgétaires du gouvernement nous empêchent d'y envoyer tout un groupe d'employés.

**Mr. Saint-Julien:** Thank you. I have one question on paragraph 2.34, on page 46. We read:

2.34... On a number of occasions, NRT has advised the Department of Finance about concerns it has with existing legislation.

Mr. Dodge, has your department received any notification from the Department of National Revenue about its concerns with these tax loopholes? If so, in what year did you receive these notifications? Is it possible that you may have received some in the 1970s, 1980s and 1990s? How many such notices have you received from Revenue Canada, and how many of them have been directed to the Minister of Finance?

**M. Dodge:** Monsieur le président, le personnel d'Ian Bennett travaille presque quotidiennement avec le personnel de Bob Beith au ministère du Revenu. Le but de ces rencontres permanentes est de discuter des questions qui découlent d'une cotisation particulière, d'un cas qui est devant les tribunaux ou d'un incident qui s'est produit.

Je ne peux pas vous donner de chiffre précis, monsieur Saint-Julien. Peut-être que M. Short, M. Farber ou M. Beith pourraient le faire. Mais il s'agit de rapports très étroits et permanents, ce qui doit toujours être le cas entre ceux qui sont responsables de la rédaction des règles et ceux qui sont responsables de leur application.

**The Chairman:** I would just like to remind you, Mr. Saint-Julien, that your time is up.

**Mr. Saint-Julien:** I just had a short final question.

**The Chairman:** All right. Thirty seconds?

**Mr. Saint-Julien:** We read in the newspapers, Mr. Dodge, that tax loopholes are costing Ottawa billions of tax dollars, and that the Auditor General blames Ottawa for doing nothing to correct the problem. The Auditor has told us that the problem must be solved. Have you kept the minister informed of the consultations between your two departments? Do you advise the minister? Do you corner him in the corridor to tell him that things are going badly? Do you do that? If so, how often?

**M. Dodge:** Il est clair selon le nombre de modifications que nous avons apportées aux règles que nous travaillons pour remédier à ce problème de façon continue. Mais nous ne sommes pas tout à fait d'accord avec le bureau du vérificateur général sur la question de savoir si la politique fondamentale qui sous-tend tout cela est pertinente. Nous estimons, comme plusieurs gouvernements l'ont fait, que la politique fondamentale est exacte et que ce n'est pas en changeant la politique fondamentale qu'on pourrait augmenter nos recettes.

Là où nous sommes tout à fait d'accord avec le vérificateur général, cependant, c'est en ce qui concerne les détails—et j'insiste pour dire que ce ne sont pas des détails sans importance. C'est là où nous devons faire preuve de

[Text]

with great vigilance to ensure that the law works properly. Our colleagues at National Revenue have to work with great vigilance to ensure that the law is applied. It is a difficult area, it does require a lot of vigilance, and we at Finance are very open to whatever help we can get and whatever advice we can get from the outside as to how to ensure that the basic policy operates properly.

• 1015

**Le président:** Monsieur Dodge, vous n'étiez pas là l'année passée, mais en juillet 1991, votre ministère a aboli un groupe d'évaluation des programmes fiscaux. Le Comité, ici, s'est penché sur cette question à plusieurs reprises et je voulais vous poser cette question. Est-ce que d'abolir un programme qui évaluait toutes ces possibilités d'abus a eu l'effet d'affaiblir le travail du ministère des Finances en ce qui a trait à la surveillance et à la bonne administration des lois du Parlement? Est-ce que le fait d'avoir aboli cette division, ou cet organisme, a affaibli votre capacité de travailler de façon à maintenir des programmes efficaces et efficients?

**Mr. Dodge:** Mr. Chairman, we believe that in fact our ability to deal with the problems and to do the evaluations is stronger now than it was, because we can employ somewhat more efficiently the resources that were in that division by having them embedded in the various parts of Mr. Bennett's branch that deal with the various subjects on a day-to-day basis. Mr. Bennett, perhaps you would like to comment.

**Mr. Bennett:** I don't have very much to add, Mr. Chairman, but I think the fundamental point was that we certainly weren't doing away with the program, but we were rearranging the resources and the structure of that function within the department. The proof of the pudding will be in the eating. I think we made a commitment to you, Mr. Chairman, and to the committee, that we would proceed in an orderly fashion with an evaluation program, and we have submitted that to you.

Before the end of the year we will be providing a report to you on our progress and the timetable during which the studies and the reports will be made available to you. I think a very brief comment would be that I am quite pleased, as I think are others involved in that function in the department, with the progress that has been made. It will be for you to judge, but I hope you will be pleased as well.

**The Chairman:** You are telling me that there will be some reports available to this committee, some kind of tangible essays or exercises that we will be able to read. How soon?

**Mr. Bennett:** Absolutely. Very early in the new year. We would hope to be able to get material to you even before the end of this calendar year. Whether we are going to be able to do that or not is uncertain, but what we will certainly have to you before the end of the year is a letter providing a status report on each and every one of the subjects we agreed we would examine.

**The Chairman:** Those were the subject-matters that were raised with you by this committee, dealing with all kinds of tax policies, including the GST. Will there be an evaluation of the GST, or has there been one done?

[Translation]

beaucoup de vigilance pour nous assurer que la loi fonctionne correctement. Nos collègues du ministère du Revenu national doivent faire de même pour s'assurer que la loi est appliquée correctement. Il s'agit d'une question difficile qui exige une surveillance étroite. Nous, du ministère des Finances, sommes très réceptifs à toute aide et à tout conseil que nous pouvons obtenir de l'extérieur qui nous permettent de nous assurer que la politique de base fonctionne comme elle se doit.

**The Chairman:** Mr. Dodge, you were not here last year, but in July 1991, your department did away with a fiscal program assessment group. Here, this committee studied this matter several times, and I wanted to ask you this question. Did the fact of terminating a program which assessed all these abuse opportunities weaken the Department of Finance's ability to supervise and ensure the sound management of the Parliament acts? Did the fact of doing away with this division, this organization, undermine your ability to maintain effective and efficient programs?

**M. Dodge:** Monsieur le président, nous pensons en réalité que notre capacité de résolution des problèmes et de réalisation des évaluations est plus forte aujourd'hui qu'auparavant, car nous pouvons utiliser de façon un peu plus efficace les ressources dont disposait cette division en les incorporant dans les sections de la direction de M. Bennett, qui aborde les sujets sur une base quotidienne. Monsieur Bennett, vous aimeriez peut-être faire un commentaire?

**M. Bennett:** Monsieur le président, je n'ai pas grand-chose à ajouter, mais l'élément fondamental, c'est que nous ne cherchions certes pas à abolir le programme, mais que nous étions plutôt en train de redéployer les ressources et de restructurer cette fonction au sein du ministère. C'est aux résultats que l'on jugera l'entreprise. Monsieur le président, je crois que nous avons pris un engagement envers vous et le comité, à savoir que nous réaliserions de façon méthodique un programme d'évaluation et nous vous l'avons présenté.

Avant la fin de l'année, nous vous remettrons un rapport sur nos progrès et le calendrier prévu pour le dépôt de nos études et de nos rapports à votre comité. Pour faire un commentaire très bref, je suis assez satisfait, tout comme d'autres personnes concernées au sein du ministère, des progrès réalisés. Ce sera à vous d'en juger, mais j'espère que vous serez également satisfaits.

**Le président:** Vous me dites que notre comité recevra des rapports, des exposés ou des documents que nous pourrions lire. Quand?

**M. Bennett:** Au tout début de l'année prochaine. Nous espérons vous faire parvenir de la documentation avant même la fin de l'année civile en cours. Il n'est pas certain que nous soyons en mesure de le faire, mais nous pourrions assurément vous faire parvenir d'ici la fin de l'année une lettre donnant un rapport d'étape sur chaque sujet que nous avons accepté d'examiner.

**Le président:** Il s'agit des domaines que les membres du comité ont soulevés avec vous, traitant de tous les types de politiques fiscales, dont la TPS. Y aura-t-il une évaluation de la TPS, ou bien une évaluation en a-t-elle déjà été faite?



[Texte]

**Mr. Bennett:** I think what we agreed to do with the committee was that we would now set the framework for an evaluation of the goods and services tax.

**Mr. Kempling (Burlington):** This is a very complex and complicated matter. We have a volunteer tax system, and at the same time you have an army of people out there as tax consultants advising how we can avoid tax, and people trying to retain as much of their disposable income as possible. It's very complex.

I can recall many years ago when the policy of the Government of Canada was to encourage Canadian businesses to establish particularly in Commonwealth countries—Barbados being one of them, and Jamaica, and Bermuda and so forth. I guess that was the beginning of some of the tax agreements that they had and some of the avoidance that we are looking at. It is really complex.

I walked into my parking garage one day and a lady asked me whether or not you had to pay tax on your earnings on treasury bills. I said all income was taxable. She said, well, in the group I travel with I'm the only one who pays tax on treasury bill earnings. I said, I'm sure they'll get caught—I didn't know the system—somewhere along the line, and she said, one of my friends rolls over \$1 million every 91 days and has never paid any tax on his treasury bill earnings.

• 1020

I came back and asked the minister and found that you had in fact put in a regime where they have to relate their social insurance number, and that is way you're going to catch them, which is good. That's been going on for years in this country, and I've never heard it remarked or never read it in the Auditor General's report.

What I want to ask, Mr. Dodge, is can your officials and yourself give an explanation of the categories of foreign earnings that are not taxable abroad and that can be repatriated tax free into Canada, and the rationale for exempting such income from Canadian tax?

**Mr. Dodge:** Mr. Chairman, perhaps I could ask Mr. Short to reply to Mr. Kempling's question.

**Mr. Short:** Mr. Chairman, I should emphasize at the outset that the kind of income that can come back to Canada free from corporate tax is only income from what might be called an act of business; income from a bona fide business carried on in another country. Within that there may be three types, three generic categories of income that wouldn't be taxable in the other country. The first is that in the developing countries, that qualifies for an exemption or for special concessions, usually for a limited period of time, under their program for economic development.

Another category could be derived from any country in which the income earned in fact benefits from investment credits or fast write-offs, much like the incentives Canada has that will reduce or eliminate the tax.

[Traduction]

**M. Bennett:** Nous avons convenu avec le comité de définir les paramètres d'une évaluation de la taxe sur les produits et services.

**M. Kempling (Burlington):** Il s'agit d'une question très complexe. Nous disposons d'un régime fiscal volontaire et, simultanément, il y a une armée de fiscalistes qui donnent des conseils sur la façon d'éviter de payer de l'impôt, et des gens qui essaient de retenir le montant le plus élevé possible de leur revenu disponible. C'est très complexe.

Je me souviens de l'époque lointaine où le gouvernement du Canada avait pour politique d'encourager les entreprises canadiennes à s'établir surtout dans les pays du Commonwealth—notamment la Barbade, la Jamaïque, les Bermudes, etc. Je crois qu'il s'agissait du début de certaines ententes fiscales et que c'est de là que découle en partie le problème de l'évitement fiscal que nous examinons. C'est vraiment complexe.

Un jour que je marchais pour me rendre à mon garage, une dame m'a demandé s'il fallait ou non payer de l'impôt sur les gains tirés de bons du Trésor. J'ai répondu que tous les revenus étaient imposables. Elle m'a répondu que dans le groupe de ses compagnons de voyage, elle était la seule à payer des impôts sur les gains tirés de bons du Trésor. J'ai répondu que j'étais certain qu'ils se feraient prendre à un moment ou à un autre—je ne connaissais pas le système—et elle m'a rétorqué que l'un de ses amis renouvelait un montant d'un million de dollars tous les 91 jours et n'avait jamais payé d'impôt sur les gains tirés de ses bons du Trésor.

À mon retour, j'ai posé la question au ministre et j'ai constaté que vous aviez en effet mis sur pied un régime fondé sur le numéro d'assurance sociale et que c'est ainsi que nous allions attraper les fraudeurs, ce qui est une bonne chose. Les choses se déroulent ainsi au Canada depuis des années, et je n'en ai jamais entendu parler dans le rapport du vérificateur général.

Monsieur Dodge, ce que je veux savoir, c'est si vos fonctionnaires et vous-même pouvez expliquer les catégories de gains étrangers qui ne sont pas imposables à l'étranger et qui peuvent être rapatriés au Canada en franchise d'impôt, et la raison pour laquelle ces revenus sont exemptés de l'impôt canadien?

**M. Dodge:** Monsieur le président, je pourrais peut-être demander à M. Short de répondre à la question de M. Kempling.

**M. Short:** Monsieur le président, je tiens dès le départ à souligner que le genre de revenu qui peut être rapatrié au Canada en franchise d'impôt sur les sociétés n'est que le revenu que l'on pourrait dire tiré d'une entreprise active, le revenu d'une entreprise exploitée de bonne foi dans un autre pays. Dans ce contexte, on peut citer trois types, trois catégories générales de revenu qui ne seraient pas taxables dans l'autre pays. La première est le revenu obtenu dans les pays en développement, qui donne droit à une exemption ou à des dérogations spéciales, habituellement pour une période limitée, en vertu de leur programme d'expansion économique.

Une autre catégorie pourrait provenir d'un pays dans lequel le revenu gagné fait en réalité l'objet de crédits d'investissement ou d'amortissement accéléré, un peu à la manière des stimulants dont dispose le Canada pour réduire ou supprimer l'impôt.

[Text]

The third large category, I guess, would be income from certain financial intermediaries set up by most multinational companies in order to finance their operations in different countries. Mr. Dodge, I think, alluded to those. If you have a company in France, it's not unlikely that it would be financed at least in part by a financial intermediary established in any one of a number of countries—Barbados, the Netherlands, Switzerland—and that can receive interest, dividends, royalties, other income derived from an act of business. It will not bear the full tax, and in some cases might bear very little or no tax in the country in which the financial intermediary is established. But inevitably it is income that is directly attributable to the carrying on of a bona fide act of business in a country with which Canada has a tax treaty. If it's from a non-treaty country, it does not qualify for the exemption.

I think the major concerns we have with the policy underlying this are that we want to insure that Canadian companies operating internationally are not put at a disadvantage vis-à-vis multinational companies based in other countries. American companies, British, French, German, other EC companies operating internationally are in a position to set up these financial intermediaries and, to the extent possible, benefit from them. For Canada to impose tax at that stage and to regard the financial intermediary as inappropriate would simply place Canadian-based companies at a considerable disadvantage vis-à-vis those from other countries.

• 1025

Now, as to the question—and I guess the Auditor General has asked it—if the income from one of the three generic categories I've mentioned has not borne tax abroad, should it be taxed in Canada, the Auditor General seems to imply in his report that this is a defect. Our position is that it's not a defect, but that it is, and has long been, a very clear part of the policy; certainly, since it dates back to 1972, when the issue was last examined. It certainly dates back long before that, to the time when all dividends from foreign affiliates were exempt.

The major change in 1972 was to restrict that policy to income from an active business and deny it when the income was pure investment income or was from activities carried on in what we call non-treaty countries. I think the basic rationale for that is if the income has not been taxed abroad or has been taxed at a very low rate, and if Canada were to put its tax on at the time the income was repatriated, it would simply guarantee that the earnings would not be repatriated. It would stand as a real and significant barrier to the repatriation to Canada of foreign earnings. For most companies, they would find it to be a much more profitable use of \$100 abroad, rather than approximately 50¢ or \$50 at home, if we were to impose the tax.

[Translation]

La troisième grande catégorie serait le revenu tiré de certains intermédiaires financiers mis sur pied par la plupart des multinationales en vue de financer leurs opérations dans différents pays. Je crois que M. Dodge y a fait allusion. Si vous disposez d'une société en France, il est probable qu'elle serait financée tout au moins en partie par un intermédiaire financier installé dans certains pays—la Barbade, les Pays Bas, la Suisse—et qui peuvent recevoir des intérêts, des dividendes, des redevances, d'autres revenus tirés d'une entreprise active. Ils ne seront pas imposés au plein taux et, dans certains cas, pourraient être très peu taxés, voire pas taxés du tout dans le pays où se trouve l'intermédiaire financier. Mais il s'agit inévitablement d'un revenu imputable directement à l'exercice d'une entreprise active de bonne foi dans le pays avec lequel le Canada a une entente fiscale. Si ce revenu provient d'un pays non signataire, il n'est pas exonéré d'impôt.

Nous cherchons avant tout à nous assurer que la politique sous-jacente, ne désavantage pas les sociétés canadiennes qui oeuvrent sur le marché international par rapport aux multinationales dont le siège se trouve dans d'autres pays. Les sociétés américaines, britanniques, françaises, allemandes ou autres compagnies européennes qui oeuvrent sur les marchés internationaux sont en mesure de mettre sur pied ces intermédiaires financiers et d'en profiter dans la mesure du possible. Si le Canada imposait le revenu à ce stade et considérait l'intermédiaire financier comme inapproprié, cela placerait tout simplement les sociétés canadiennes en net désavantage vis-à-vis de celles des autres pays.

Maintenant, pour revenir à la question—et je suppose que le vérificateur général l'a posée—si le revenu tiré de l'une des trois catégories générales que j'ai mentionnées n'a pas été imposé à l'étranger, devrait-il l'être au Canada? Le vérificateur général semble sous-entendre dans son rapport qu'il s'agit d'une lacune. D'après nous, ce n'est pas une lacune; c'est plutôt depuis longtemps un volet très clair de la politique, qui remonte certes à 1972, date du dernier examen de la question. Cela remonte assurément à bien plus longtemps, à l'époque où tous les dividendes tirés des filiales étrangères étaient exemptés.

La principale modification apportée en 1972 a consisté à restreindre cette politique aux revenus tirés d'une entreprise active, et à refuser de l'appliquer lorsque le revenu provenait de simples placements ou d'activités exécutées dans des pays non signataires. La principale raison d'être de cette mesure est que si le revenu n'a pas été imposé à l'étranger, ou qu'il a été imposé à un taux très réduit, et si le Canada voulait l'imposer au moment de son rapatriement, cela garantirait simplement que les gains ne seraient pas rapatriés. Cela constituerait un obstacle, à la fois réel et important, au rapatriement des gains réalisés à l'étranger. Si l'on imposait le revenu, la plupart des sociétés considéreraient qu'il est beaucoup plus avantageux d'utiliser 100\$ à l'étranger qu'environ 50 p. 100, soit 50\$ au pays.



[Texte]

This probably outlines what I think would probably be the major differences between the Finance view and the Auditor General's view. We regard the ability to bring earnings back from abroad exempt, provided they're from an active business, as appropriate policy and not as a defect in the law. We believe that if we did attempt to change that policy, to subject such dividends to tax, the firms would simply not repatriate foreign earnings. In a sense, that would be unfortunate for Canada and indeed perverse in policy terms, I would think.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Short. I might just continue on that same thought. The finance department seems to place great emphasis on the FAPI rules, and it seems to me that the trick is to turn passive income into active income if you're offshore and to bring it here as active income.

I just wanted to ask you or officials from Revenue Canada how much in FAPI revenues we have actually taxed in the last year, for example. How much FAPI income has been brought to the Canadian treasury?

**Mr. Short:** Let me begin the answer to this question, but I will then have to turn it over to Revenue Canada people. I can't suggest how much foreign accrual property income has been taxed. Indeed, if very much had been, it would simply be evidence that the rules are not working as intended. They are intended to send a strong message to Canadians, companies and individuals not to locate their investments offshore and attempt to—

• 1030

**The Chairman:** I understand that, Mr. Short. My point is that the courts in Canada have said that any income, passive or active, is to be determined as income, and I can refer you to a lot of court cases—the most recent one is Canadian Marconi, for example, where the courts have said, income is income, a buck is a buck. You can't tell me exactly how much FAPI has been collected, and I understand that also. My point to you is, if the definition of passive versus active income has been arrived at in Canadian terms—domestically, for small-and medium-sized business, we have a definition for that. We do not have one for the international operators. My question to you is basically, as a taxpayer, how much is FAPI bringing in, if it is bringing in anything? And you say, I don't know, or it's a universe that is difficult to grasp, like a bowl of Jello, I guess.

**Mr. Short:** Mr. Chairman, I think you've hit the essential point, and it's a point of concern and a legitimate concern, and that is the distinction between income from an active business and other income, so-called passive income. It

[Traduction]

Telles sont probablement les principales différences du point de vue entre le ministère des Finances et le vérificateur général. Nous considérons que la possibilité de rapatrier des revenus de l'étranger en franchise d'impôts, pourvu qu'ils soient tirés d'une entreprise active, est une politique appropriée et non une lacune législative. À notre avis, si nous essayons de modifier cette politique, d'imposer ces dividendes, les entreprises s'abstiendront tout simplement de rapatrier les gains réalisés à l'étranger. Dans un sens, ce serait malheureux pour le Canada et, en fait, contrariant au niveau de la politique.

**Le président:** Merci, monsieur Short. J'aimerais poursuivre un peu dans la même veine. Le ministère des Finances semble mettre beaucoup l'accent sur les dispositions relatives au revenu étranger accumulé, tiré de biens; il me semble que le truc consiste à transformer un revenu passif en revenu actif si vous êtes à l'étranger et à le rapatrier comme revenu actif.

J'aimerais tout simplement poser la question à vos fonctionnaires de Revenu Canada ou à vous-même pour savoir combien de recettes relatives au revenu couru tiré de biens étrangers ont été effectivement imposés l'année dernière, par exemple. Quel est le montant des revenus courus tirés de biens étrangers qui ont été rapatriés dans les coffres du Trésor canadien?

**M. Short:** Permettez-moi de commencer à répondre à cette question, avant de passer la parole aux fonctionnaires de Revenu Canada. Je ne peux citer aucun chiffre se rapportant au revenu étranger accumulé, tiré de biens qui aurait été imposé. En réalité, si le montant était élevé, cela prouverait tout simplement que les règles ne fonctionnent pas tel que prévu. Celles-ci sont destinées à envoyer un message clair aux Canadiens, tant aux sociétés qu'aux particuliers, afin de ne pas faire leurs placements à l'étranger et de ne pas chercher à...

**Le président:** Je comprends cela, monsieur Short. Ce que je veux dire, c'est qu'au Canada les tribunaux ont décidé que tout revenu, passif ou actif, doit être considéré comme un revenu; je peux vous référer à un tas d'affaires qui sont passées devant les tribunaux—la plus récente étant celle de Canadian Marconi, par exemple, sur laquelle les tribunaux ont décidé qu'un revenu est un revenu et qu'un dollar est un dollar. Vous n'êtes pas en mesure de me préciser les montants recueillis en vertu des dispositions relatives au revenu étranger accumulé, tiré de biens, et je comprends cela également. Ce que j'essaie de vous dire, c'est que si l'on est parvenu à donner une définition du revenu passif par opposition au revenu actif en termes canadiens—pour les petites et moyennes entreprises, nous avons une définition. Nous n'en avons pas pour les dirigeants de l'entreprises internationales. Ce que je vous demande essentiellement, à titre de contribuable, c'est le montant que rapportent les revenus étrangers accumulés, tirés de biens; rapportent-ils quelque chose? Et vous répondez que vous ne savez pas ou que c'est un univers difficile à saisir, comme une boule de gélatine.

**M. Short:** Monsieur le président, vous avez mis le doigt sur l'élément capital, et c'est un sujet de préoccupation tout à fait légitime, à savoir la distinction qui existe entre le revenu tiré d'une entreprise active et les autres revenus,

[Text]

is true that in the domestic area and for the purposes of the small business deduction, we have clarified that to some extent. But I would like to caution you that we've clarified it in a way that is basically fairly—

**The Chairman:** Ambiguous.

**Mr. Short:** No, wrong. That would be wrong. It is in fact fairly generous, because we're dealing with the small business sector. But we've laid out there a specific formula, inevitably arbitrary, as to how you determine how many employees are necessary with respect to an activity, as to whether or not that will be regarded as active or passive. If we were to use that same approach in the international area, I suspect that what we would be doing is simply providing a road map—a very, very clear road map—as to how to beat the system.

Why haven't we placed more emphasis in the international area? We have looked at this. This issue is now front and centre in a fairly important case that is before the courts, and we want to see what the courts have to say on this before we determine what, if anything, should be done. But having gone that far, maybe I could—

**The Chairman:** Could I just pursue my thoughts and maybe you'll be able to focus on what I'm trying to get at. Finance, with all due respect, seems to want to ensure that passive income is subjected to Canadian tax. I think that's the objective. But in the law, if I quote from the law, it says "are in FAPI rules,"—that is foreign accrued property income—"intended to ensure. . ." Well, "intended to ensure" and "ensure" are two different things.

This is why I'm saying it's a grey area for me, as a taxpayer, to understand why in one case in Canada you say, I know what a passive income is, I know what an active income is in Canada, but I intend to ensure that I will be able to be clearer on passive income or active income in international terms. I am thoroughly confused, and that's why I asked the question.

**Mr. Short:** I think it's a legitimate question. I can't give you an assurance, Mr. Chairman, that all passive income is indeed caught up within the scope of the foreign accrual property income rules. It is a grey area.

**The Chairman:** That's what I said.

**Mr. Short:** But by using the word "intended" I was intending to convey what the policy was, and the policy is that the exemption that we now accord to foreign earnings should be restricted to bona fide business activities. It should not cover investment-type income that is passive and unrelated to the business carried on.

[Translation]

qualifiés de passifs. Il est vrai que sur le plan national, et aux fins de la déduction accordée aux petites entreprises, nous avons clarifié ce point dans une certaine mesure. Mais je tiens à vous mettre en garde car nous l'avons clarifié d'une façon qui est essentiellement assez. . .

**Le président:** Ambiguë.

**M. Short:** Non, c'est faux. Ce serait malhonnête. C'est en fait assez généreux, parce que cela concerne le secteur de la petite entreprise. Mais nous avons développé une formule spéciale, inévitablement arbitraire, sur la façon de déterminer le nombre minimum d'employés qui doivent être engagés dans une activité, pour déterminer s'il s'agit ou non d'une activité active ou passive. Si nous devons utiliser la même approche dans le domaine international, nous ne ferions tout simplement, à mon avis, que fournir un plan—un plan très très clair—sur la façon de tricher.

Pourquoi n'avoir pas mis davantage l'accent sur le secteur international? Nous avons envisagé la question. Elle est au premier plan d'une affaire assez importante actuellement devant les tribunaux; nous voulons savoir ce que les tribunaux vont décider avant de nous engager, le cas échéant. Mais puisqu'on est allé aussi loin, je pourrais peut-être. . .

**Le président:** Puis-je poursuivre mon raisonnement, et vous pourrez peut-être vous concentrer sur ce que j'essaie de cerner. Avec tout le respect que je lui dois, le ministère des Finances semble vouloir s'assurer que le revenu passif est assujéti à l'impôt canadien. Je crois savoir que c'est l'objectif visé. Mais dans la législation, et je cite de mémoire, on dit «les dispositions relatives au revenu étranger accumulé, tiré de biens ont pour but de s'assurer. . .» Il est évident que les deux expressions «ont pour but de s'assurer» et «s'assurent» sont différentes.

C'est la raison pour laquelle je dis qu'il est difficile, en tant que contribuable, de comprendre pourquoi dans un cas on peut dire, au Canada, je sais ce qu'est un revenu passif et je sais ce qu'est un revenu actif; mais j'ai l'intention de m'assurer que je pourrai donner une définition plus claire du revenu passif ou du revenu actif sur le plan international. Tout cela sème la confusion la plus totale dans mon esprit et c'est la raison de ma question.

**M. Short:** C'est une question légitime. Monsieur le président, je ne peux vous assurer que tout le revenu passif est en fait couvert par la portée des dispositions relatives au revenu étranger accumulé, tiré de biens. Il s'agit d'un domaine mal défini.

**Le président:** C'est ce que j'ai dit.

**M. Short:** Mais en utilisant l'expression «ont pour but», je visais à illustrer l'esprit de la politique, une politique selon laquelle l'exemption que nous accordons actuellement aux gains étrangers devrait être limitée aux activités commerciales véritables. Elle ne devrait pas couvrir le revenu de placement qui est passif et n'a rien à voir avec les affaires traitées.



[Texte]

• 1035

**The Chairman:** It's interesting to me that you cannot tell me how much FAPI income has been actually collected or taxed last year, for example, or the year before. Maybe Revenue Canada could give me some indication as to what exactly the universe is.

**Mr. Beith:** Mr. Chairman, I regret I don't have that information at hand.

**The Chairman:** Can you tell me if FAPI rules are working?

**Mr. Beith:** I can tell you, Mr. Chairman, that I made inquiries within the last week or two of our audit people as to what was happening out there in terms of FAPI. They've advised me that we have made upward income adjustments of \$150 million in the last year and a half with respect to FAPI. That report is only in relation to adjustments that were in excess of \$5 million, so I expect there may be more than that.

**The Chairman:** Paragraph 2.34 Auditor General's report reads:

Tax arrangements for foreign affiliates are a concern for the Department of National Revenue... On a number of occasions, NRT has advised the Department of Finance about concerns it has with existing legislation.

Are you just coming to terms with that in the Department of Revenue?

**Mr. Beith:** I would think the momentum of our concerns has increased in the last several years. Of course we're aware of the intention of Finance to do a study, which they started in 1987. We've become more conscious of feeding into Finance our concerns and information concerning the operation of the rules.

**The Chairman:** I see the Auditor General wants to make a comment.

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, I've been very quiet so far.

**The Chairman:** You have been, for the last hour and a half you might as well say.

**Mr. Desautels:** I'd just like to summarize what I've been hearing, and add a little something here. I really think we've been getting to the heart of the problem in the last little while. I think we have heard from Finance and from Revenue Canada that a lot of the transactions we're talking about, in particular Canco, seem to meet the framework of the law. We're also being told that these seem to meet the policy intents. That's a key question, a key point. I'm not so sure about that, and I'd like to come back to that.

The other thing I'm not so sure about is whether these policies in fact reflect the intent of Parliament or whether there are some unintended effects as a result of all that. An example of an unintended effect might be—just going back to Canco—the policy to avoid double taxation; it's creating a double deduction.

[Traduction]

**Le président:** Je constate avec intérêt que vous êtes incapable de me dire ce qu'ont réellement apporté les revenus étrangers accumulés, tirés de biens, ni le montant qui a été imposé l'an dernier, par exemple, ou l'année précédente. Les représentants de Revenu Canada pourraient peut-être me donner une idée précise de cet univers.

**M. Beith:** Monsieur le président, je regrette de ne pas disposer de ces renseignements.

**Le président:** Pouvez-vous me dire si les dispositions relatives au revenu étranger accumulé, tiré de biens fonctionnent?

**M. Beith:** Monsieur le président, je peux vous dire qu'au cours des deux dernières semaines, j'ai demandé des renseignements à notre personnel de la vérification pour faire le point au sujet de revenus étrangers accumulés, tirés de biens. On m'a répondu qu'on avait fait des rajustements des revenus à la hausse de 150 millions de dollars au cours des 18 derniers mois. Ce rapport ne concerne que les ajustements dépassant 5 millions de dollars, si bien que je soupçonne que le montant véritable pourrait être plus élevé.

**Le président:** Le paragraphe 2.34 du rapport du vérificateur général se lit comme suit:

Les arrangements fiscaux pour les corporations étrangères affiliées constituent un secteur de préoccupation pour le ministère du Revenu national, Impôt (RNI). À maintes reprises, ce ministère a avisé le ministère des Finances de ses inquiétudes au sujet de la loi existante.

Commencez-vous seulement à vous y intéresser au ministère du Revenu?

**M. Beith:** Je dirais que notre intérêt pour cette question s'est accru au cours des dernières années. Nous sommes évidemment au courant de l'étude du ministère des Finances, qui a débutée en 1987. Nous sommes plus conscients de la situation et nous faisons part au ministère des Finances de nos préoccupations et nous lui transmettons concernant l'application des règles.

**Le président:** Je vois que le vérificateur général aimerait faire un commentaire.

**M. Desautels:** Monsieur le président, j'ai été très tranquille jusqu'à présent.

**Le président:** C'est vrai, vous pourriez même dire au cours de la dernière heure et demie.

**M. Desautels:** J'aimerais simplement résumer ce que j'ai entendu, et ajouter un petit commentaire. Au cours des dernières minutes, je crois vraiment que nous avons touché au cœur du problème. Les représentants du ministère des Finances et de Revenu Canada nous ont dit qu'un grand nombre des transactions dont il est question, en particulier Canco, semblent respecter le cadre de la loi. Ils nous ont également dit qu'elles semblent respecter l'esprit de la politique. C'est une question capitale, un point crucial. Je n'en suis pas aussi persuadé, et j'aimerais y revenir.

L'autre point dont je ne suis pas certain, c'est si ces politiques reflètent en réalité l'intention du Parlement, ou s'il y a des retombées imprévues. On pourrait citer comme exemple—en revenant à Canco—la politique visant à éviter la double imposition; elle crée une double déduction.

[Text]

**The Chairman:** Can you explain that? I'm not a chartered accountant. I don't understand what you're talking about here.

**Mr. Desautels:** In the Canco example there's a deduction for interest costs in a European sub. There's obviously a deduction, indirect or otherwise, in Canada of the interest costs of the funds advanced to the sub. You have in fact avoided, I think, double taxation, but to a certain extent there are two deductions taking place somewhere for financing costs. The point I want to make is that as a result of all these laws—the framework for the law and the policies—there can be a certain level of activity generated out there that may turn bona fide transactions into artificial transactions, transactions that are put together simply to avoid taxation in Canada.

The reason we decided to bring this up in a note this year is that we have accumulated a certain amount of evidence that there are indeed substantial amounts of money at stake. We checked some databases to confirm that. But beyond the quantification—this supports what Mr. Beith has said—we are aware of the concerns that have been expressed over the last few years by Revenue Canada on this whole issue. We feel that Revenue Canada is indeed quite frustrated that certain active business income earned in Canada is being offshored, for instance. There are concerns that income that should normally be taxed is not being taxed. The level of concern of Revenue Canada on that issue, from the evidence we've looked at, is quite high.

• 1040

It's not as clear-cut as saying the law is there and everything is within the law and nothing much can be done. It is hard to quantify a general concern that there's a level of activity being created around those rules, which means a lot of clever people are able to benefit from those rules in a way that may not have been intended initially under the policies of Finance, or indeed under the intent of Parliament. I think that's the nub of the issue here, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you.

I recommend that we all get the cramps out of our legs and stand for a few minutes. I'm going to adjourn for two minutes, after which we'll come back to continue our deliberations.

• 1041

• 1049

**The Chairman:** Okay, we are on a second round. I will start with Mr. Young.

**Mr. Young:** Mr. Chairman, I want to return in part to where I began today. I don't want to suggest that I have all of this right. But I am extremely concerned on two issues. Because there has been focus, I initially want to apologize that I may move away from the focus you believe we were moving towards.

[Translation]

**Le président:** Pouvez-vous nous expliquer cela? Je ne suis pas comptable agréé et je ne comprends pas de quoi vous parlez.

**M. Desautels:** Dans l'exemple de Canco, il y a une déduction pour les frais d'intérêts encourus dans une filiale européenne. Il existe évidemment une déduction, indirecte ou autre, au Canada des frais d'intérêts sur les fonds avancés à la filiale. A mon avis, on a en fait évité la double imposition, et dans une certaine mesure il existe deux déductions pour les coûts de financement. Ce que je veux dire, c'est que à cause de toutes ces mesures législatives—le cadre juridique et les politiques—un certain niveau d'activité peut-être généré à l'étranger pour transformer les opérations de bonne foi en opérations factives, opérations qui sont mises sur pied simplement pour éviter de payer des impôts au Canada.

La raison pour laquelle nous avons décidé de soulever cette question dans une note cette année, c'est parce que nous avons accumulé un certain nombre de preuves à l'effet qu'il s'agit des montants considérables. Pour confirmer ces dire, nous avons interrogé plusieurs bases de données. Mais au-delà de la quantification—ceci étaye les dire de M. Beith—nous connaissons les inquiétudes exprimées par Revenu Canada à ce propos au cours des dernières années. Nous pensons que Revenu Canada est en fait frustré de constater que certains revenus d'entreprises actives, gagnés au Canada, sont transférés à l'étranger, par exemple. Revenu Canada est préoccupé par le fait que des revenus qui devraient être normalement imposés ne le sont pas. D'après les preuves que nous avons étudiées, les représentants de Revenu Canada semblent très préoccupés par ce problème.

Ce n'est pas aussi clair que de dire que la loi existe, que rien n'y contrevient, et que l'on ne peut rien faire. Il est difficile d'attribuer un ordre de grandeur à une préoccupation générale au sujet des activités auxquelles sont en train de donner naissance ces règles, ce qui signifie que beaucoup de gens intelligents peuvent en tirer profit d'une façon probablement pas prévue initialement par les politiques du ministère des Finances ou par le Législateur. Monsieur le président, nous touchons ici au coeur de la question.

**Le président:** Merci.

Je suggère que nous nous dégourdissions les jambes pendant quelques minutes. J'ajourne la séance pendant deux minutes, après quoi nous poursuivrons nos délibérations.

**Le président:** Eh bien, nous allons entamer un deuxième tour. Je commencerai par M. Young.

**M. Young:** Monsieur le président, je voudrais en revenir là où j'ai commencé. Je ne veux pas dire que j'ai raison sur toute la ligne. Cependant, je suis très préoccupé par deux questions. Étant donné que nous avons un centre d'intérêt, je tiens au départ à vous exprimer mes excuses si je m'éloigne du sujet sur lesquels nous étions concentrés.



[Texte]

The first thing, and it has been alluded to, is the absolute necessity of maintaining respect for the tax system. Canadians can be very unhappy about various aspects of the tax system as it applies directly to them; they can be extremely concerned about the apparent unfairness as it applies to corporations, either domestic or offshore, but in the final analysis it's our responsibility as parliamentarians to pursue problems that have been raised, such as that by the Auditor General. But I don't think we want to be irresponsible in that.

• 1050

I'm very concerned we have this impasse and I go back to my original statement about this unsubstantiated thing.

I hope, however we resolve this, it can be made clear to the Canadian public that this is a legitimate concern. It's an area that has to be addressed and, perhaps more importantly, has to be explained. We have to try to find an accommodation that's legitimate, not cosmetic, to try to deal with this sense of fairness and equity which I think has to be apparent in the tax system from the point of view of the Canadian taxpayer. We can't threaten that.

The other thing I feel very strongly about is the role of the Auditor General. The fundamental role of the Auditor General is to ensure that Canadian taxpayers' money is being expended properly, that there's a proper accounting system and that what's supposed to be collected is collected, and so forth. I feel a little apprehension, and I know some people share that apprehension, that over the last year or two maybe we're approaching some of these problems on the basis that the Auditor General has to be right and whoever we're having in as witnesses must be wrong.

In this particular case, I think when we prepare our report we'll want to have written input from the department and the Auditor General. We have to try to explain to the Canadian people that the system that has been used, as I hear again today, for the last 20 years to deal with offshore economic activity responds largely to policy as opposed to the kinds of domestic rules that apply to tax and tax policy.

As a New Brunswicker, I want to refer to a court case, specifically the judgment of Mr. Justice Estey in *Stubart Investments Ltd. v. The Queen*, because it was relied on very strongly in the decision in the Irving case. I put this before the committee because I think, in the final analysis, the Canadian taxpayers are the jury on this. I will approach this from a legal point of view rather than an accounting point of view, perhaps because I feel a little more comfortable in that role.

Mr. Justice Estey said, in *Stubart Investments Ltd. v. The Queen*:

I would therefore reject the proposition that a transaction may be disregarded for tax purposes solely on the basis that it was entered into by a taxpayer without an independent or bona fide business purpose. A strict

[Traduction]

Le premier élément, et on y a fait allusion, est la nécessité absolue de maintenir le respect à l'égard du régime fiscal. Les Canadiens peuvent être très mécontents de divers aspects du régime fiscal tel qu'il s'applique directement à eux; ils peuvent être fort préoccupés par l'injustice apparente du système tel qu'il s'applique aux sociétés, canadiennes ou étrangères; mais en dernier ressort il nous incombe en tant que parlementaires de nous attaquer aux problèmes qui ont été soulevés, comme celui qu'a mentionnés le vérificateur général. Mais je ne pense pas que nous voulions faire preuve d'irresponsabilité à cet égard.

Cette impasse m'inquiète grandement et je vous rappelle ce que j'ai dit au départ au sujet de la contestation de ce qu'avance le vérificateur général.

Quelle que soit l'issue de nos discussions, j'espère que la population canadienne aura bien compris que la question mérite d'être posée. Elle mérite non seulement une réponse, mais des explications. Nous devons trouver un moyen pour que le régime fiscal soit perçu par le contribuable canadien comme juste et équitable, non seulement en apparence mais aussi dans les faits. C'est absolument essentiel.

Je tiens également à faire valoir mon opinion sur le rôle du vérificateur général. Fondièrement, il consiste à veiller que l'argent de nos impôts est bien dépensé et bien comptabilisé, que les sommes à percevoir sont perçues, et ainsi de suite. Je m'inquiète, comme d'autres j'en suis sûr, de constater que depuis un an ou deux, nous abordons certains problèmes en présumant que le vérificateur général a nécessairement raison et que, de ce fait, nos témoins ont tort.

Dans le cas qui nous occupe, j'estime qu'il nous faudra rédiger notre rapport en nous inspirant des commentaires écrits à la fois du ministère et du vérificateur général. Nous devons nous efforcer d'expliquer aux Canadiens que le régime qui s'applique depuis 20 ans, comme cela a été souligné encore aujourd'hui, à l'activité économique à l'étranger s'inspire essentiellement d'une politique fiscale et non d'un ensemble de règles fiscales en vigueur au Canada.

Étant néo-brunswickois, je vais faire allusion à un jugement qui a fortement influé sur l'issue de l'affaire Irving, à savoir le jugement rendu par le juge Estey dans l'affaire *Stubart Investments Ltd. v. The Queen*. Si je soumetts ces faits à l'attention du comité, c'est que ce sont les contribuables canadiens qui, en fin de compte, sont les jurés dans l'affaire qui nous intéresse. Je me sens plus à l'aise pour aborder la question dans l'optique du juriste que dans celle du comptable.

Voici ce qu'a déclaré le Juge Estey dans l'affaire *Stubart Investments Ltd. v. The Queen*:

Je rejette l'idée que l'on puisse ne pas tenir compte d'une transaction aux fins de la fiscalité du simple fait qu'elle a été conclue sans objet commercial véritable ou valable. Dans certaines circonstances, l'application stricte

## [Text]

business purpose test in certain circumstances would run counter to the apparent legislative intent which, in the modern taxing statutes, may have a dual aspect. Income tax legislation, such as the federal Act in our country, is no longer a simple device to raise revenue to meet the cost of governing the community. Income taxation is also employed by government to attain selected economic policy objectives.

I think that's where we are. I would simply point out I'm not sure National Revenue or Finance was extremely happy with the end result of the case in which that particular reference was made, which was the case of *Her Majesty The Queen*, as appellant, versus *Irving Oil Limited*, as respondent, because the final comment in the judgment was: "On the facts as found herein"—in the case of *Her Majesty The Queen v. Irving Oil Limited*—"it is my opinion the tax avoidance scheme contrived in the present case did not offend the Income Tax Act".

So perhaps the Auditor General disagrees with some of the mechanisms involved, or the Department of Finance doesn't like the way a certain corporation dealt with its assets. Perhaps we, as a committee, think some aspects of it may be wrong, but I think we're at a point where we have to recognize the complexity of trying to deal with tax policy, domestic; tax policy, offshore; and government policy, both tax and international development.

I hope we don't get into a morass of trying to set up a confrontational situation between findings of the Auditor General, as legitimate as they have been, and the positions of the Department of Finance and the Department of National Revenue. They have to do what they must do. I would again plead at some point that we arrive at an accommodation where there is an awareness on both sides there probably was a substantial problem here that needed to be addressed and it's in the best interest of taxpayers that we do these types of things.

• 1055

**The Chairman:** Just for the sake of information, is that the case where a Department of Finance official said there was some bad news in the first half of the year that he expected wouldn't be repeated in the second half? This is an item in *The Globe and Mail* of November 14. It goes on to say, "Among the items hurting the results were the repayment of more than \$400 million to *Irving Oil Limited*".

Is that the result of that case?

**Mr. Dodge:** That's right.

**The Chairman:** That was rather expensive, wasn't it, \$400 million?

**Mr. Redway (Don Valley East):** First of all, I want to apologize in advance for the fact that I was required to be in the House of Commons for a few moments. Unfortunately I missed some of the questioning and testimony. I apologize if I'm perhaps going back over some ground already covered.

## [Translation]

du critère de l'objet commercial irait à l'encontre de l'intention apparente du législateur, laquelle peut être double selon les lois fiscales modernes. De nos jours en effet, la législation en matière d'impôt sur le revenu, et notamment la loi fédérale de notre pays, est davantage qu'un simple moyen de percevoir les revenus nécessaires à l'administration des affaires publiques. Le gouvernement a également recours à l'imposition des revenus pour réaliser des objectifs spécifiques en matière de politique économique.

Voilà selon moi, où nous en sommes. Je ne crois pas, par ailleurs, que le ministère du Revenu national ou le ministère des Finances aient été très heureux de l'issue de l'affaire qui s'est appuyée sur ce jugement, à savoir l'affaire de *Her Majesty The Queen v. Irving Oil Limited* l'intimée, compte tenu du commentaire final du jugement, que voici: «Selon la preuve soumise dans cette affaire»—l'affaire *Her Majesty The Queen v. Irving Oil Limited*—«j'estime que le procédé d'évitement fiscal dont il est question dans cette affaire, ne va pas à l'encontre de la Loi de l'impôt sur le revenu».

Il se peut que le vérificateur général conteste certains mécanismes, ou que le ministère des Finances ne soit pas d'accord avec le traitement des actifs que propose telle ou telle société. Notre comité contestera peut-être également certaines modalités du régime fiscal. J'estime cependant que nous devons reconnaître qu'il s'agit d'une question très complexe, qui englobe la réalité intérieure, la réalité étrangère, la politique gouvernementale aussi bien en matière d'impôt que de développement international.

J'espère que nous n'allons pas nous embourber en tentant de confronter les constatations du vérificateur général, certainement très crédibles, et les positions du ministère des Finances et du ministère du Revenu national, qui ont également un travail à faire. J'exhorte donc à nouveau les intéressés à trouver un terrain d'entente en reconnaissant qu'il y a effectivement un problème important à résoudre, à l'avantage des contribuables.

**Le président:** À titre d'information, j'aimerais savoir s'il s'agit de l'affaire au sujet de laquelle un fonctionnaire du ministère des Finances a déclaré qu'il espérait que certaines mauvaises nouvelles du premier semestre n'allaient pas se répéter au second? Il s'agit d'un extrait du *Globe and Mail* du 14 novembre; voici la suite de l'article: «Les mauvais résultats sont notamment attribuables au remboursement de plus de 400 millions de dollars à *Irving Oil Limited*».

S'agit-il du résultat de cette affaire?

**M. Dodge:** C'est exact.

**Le président:** Une affaire plutôt coûteuse, n'est-ce pas, 400 millions?

**M. Redway (Don Valley-Est):** Tout d'abord, je tiens à m'excuser du fait que ma présence était requise à la Chambre des communes durant quelques instants. J'ai malheureusement manqué certaines questions et certains témoignages. Si je reviens sur des questions que vous avez déjà traitées, je m'en excuse.



[Texte]

I want to take us to a starting point. We have a situation in which, hopefully, legitimate business earnings are being taxed in one country or another somewhere around the world. We have a scheme of tax treaties, as I understand it, where if it is taxed in another country, there'll be credit and exemption or tax-free provisions given in Canada. That's understandable, it seems to me, and a legitimate position for Canadians to understand.

The difficulty that then presents itself is when somehow or other we have something referred to as a tax haven. As I understand it, one of the rationales behind a tax haven is that these countries, or some of them at least, are developing countries; therefore, it's a deliberate matter of Canadian government and tax policy, and has been since the Carter commission and the Benson budget of 1972, to allow some type of tax break, if you will, for companies doing business there. Canadians may question whether or not we should be allowing that type of tax break, or giving foreign aid, foreign loans. But in the wisdom of governments since 1972, I guess, we've been doing this. It's then a question as to whether we should continue to do that.

But apart from developing countries—and this morning we heard about the Barbados and other countries that I guess all of us would consider developing countries—we know the Auditor General has referred to countries where companies apparently are able to do business and bring money back to Canada and not pay tax, or not substantial tax. He's indicated that Switzerland, Cyprus and the Netherlands are in that category.

I said at the last meeting that I'd recently been to Cyprus, where there was full employment. Everybody I saw was driving a BMW or a Mercedes-Benz. As a result of that it's hard for me, and I suspect hard for other Canadians, to understand why there would be some type of tax break allowed for companies doing business in this fashion in Switzerland, in the Netherlands, in Cyprus and perhaps in other countries as well.

I know we have these tax treaties. I know the government has said there are certain special provisions for those countries. I know as well that our efficient researchers have referred the committee to an article in *The Financial Post* of December 2 by Samuel Slutsky, a contributing editor with *The Financial Post* and also a partner in the Toronto law firm of Cassels, Brock & Blackwell. I also am aware of the fact that the legislative assistant to the Minister of Finance, just in case we missed that article, has faxed to a number of us a copy of that article.

• 1100

In that article the author, Mr. Slutsky, says that the Canadian system is based on a standard model devised by the Organization for Economic Cooperation and Development and followed by most of the world's major trading nations. He goes on to say that changing the OECD model could result in the unilateral abrogation of some or all of those agreements.

[Traduction]

J'aimerais que nous trouvions un point de départ commun. Dans la situation actuelle, les revenus d'affaires légitimes sont imposés quelque part dans le monde, que ce soit dans un pays ou dans un autre. Il existe des conventions fiscales selon lesquelles, si j'ai bien compris, un revenu imposé dans un pays donné fait l'objet d'un crédit ou d'une exonération fiscale au Canada. Voilà, me semble-t-il, une situation que les Canadiens peuvent très bien comprendre.

L'aspect qui pose problème, c'est celui de ce que l'on appelle le paradis fiscal. D'après ce que je comprends, si certains pays sont des paradis fiscaux c'est parce qu'ils sont des pays en développement. Ainsi, depuis la Commission Carter et le budget Benson de 1972, le gouvernement du Canada, par sa politique fiscale, autorise certains allègements fiscaux aux sociétés qui font affaire dans ces pays. Les Canadiens peuvent bien s'interroger sur l'opportunité d'accorder ce genre d'allègement, de consentir de l'aide ou des prêts à l'étranger. Cependant, dans leur sagesse, nos gouvernements l'ont fait depuis 1972. Il nous reste à nous demander si nous devrions continuer à le faire.

Il a été question ce matin de pays comme la Barbade et d'autres que nous serions tous d'accord pour considérer comme étant des pays en développement. Cependant, le vérificateur général a parlé de pays où des sociétés peuvent faire des affaires et rapatrier de l'argent au Canada en payant très peu d'impôt, ou pas du tout. Il a notamment cité la Suisse, Chypre et les Pays-Bas.

À la dernière réunion, j'ai parlé de mon récent voyage à Chypre, où j'ai pu constater qu'on avait atteint le plein emploi et que pratiquement tout le monde se déplaçait en BMW ou en Mercedes. Cela dit, j'ai beaucoup de difficulté, comme bien des Canadiens je suppose, à comprendre pourquoi on consentirait des allègements fiscaux à des sociétés qui font affaire en Suisse, aux Pays-Bas, à Chypre et peut-être dans d'autres pays également.

Je sais que nous avons ratifié des conventions fiscales, et que le gouvernement a dit que certaines dispositions spéciales s'appliquaient à ces pays. Je sais également, par ailleurs, que nos chercheurs efficaces nous ont transmis à nous, membres du comité, un article paru dans le *Financial Post* du 2 décembre et rédigé par Samuel Slutsky, collaborateur du *Financial Post* et également associé du cabinet d'avocats torontois Cassels, Brock & Blackwell. Je sais également que l'adjoint législatif du ministre des Finances a télécopié un exemplaire de l'article à un certain nombre d'entre nous, au cas où nous ne l'aurions pas vu.

Dans cet article, l'auteur M. Slutsky déclare que le régime canadien s'inspire d'un modèle-cadre conçu par l'Organisation pour la coopération et le développement économique, dont s'inspirent la plupart des grands pays commerçants du monde. Il ajoute que toute modification du modèle de l'OCDE pourrait entraîner une abrogation unilatérale de certaines ententes, ou de l'ensemble d'entre elles.

[Text]

Is the author correct, or am I drawing the wrong conclusion that we have somehow entered into international agreements through OECD that prevent us from taxing—in the countries of origin or Canada—business profits that are earned in Switzerland or the Netherlands that somehow get back here? Are we prevented at least from taxing them at the rates that other Canadian taxpayers would have to pay? Am I correct, or am I drawing a wrong conclusion?

**Mr. Short:** I have a clarification. The OECD has not established a policy for taxing foreign earnings. It has simply, in a model convention, reflected what the OECD countries do in their bilateral treaties. There's certainly no agreement arising out of the OECD.

**Mr. Redway:** I'm sorry to interrupt you and I apologize for past interruptions, Mr. Short, but are you then saying that Mr. Slutsky is incorrect? We would not be abrogating unilaterally any, some, or all of the agreements we have with the OECD if we changed our rules in order to make sure that business profits made between Switzerland, the Netherlands and Canada got taxed by somebody?

**Mr. Short:** Certainly we would not be abrogating any agreement we have with the OECD. We would be, however, abrogating tax treaties that we have with a number of OECD and indeed other countries. Our commitment as to how we will treat a variety of tax flows and income flows is contained in the tax treaties we have entered into with some 50 countries.

**Mr. Redway:** We've entered into agreements, as I understand it, with Switzerland, the Netherlands and, if I can perhaps use this example, Cyprus. We've entered into treaties with these countries. At the time we entered into those treaties, were the tax rates in those countries the same as Canada's? Were we aware that it would be possible under these treaties for a legitimate tax avoidance to be set up in such a way that a business would be able to escape paying taxes anywhere on legitimate business profits if they were earned somewhere between Switzerland, the Netherlands and Canada? Were we aware of that when we entered into those treaties?

**Mr. Short:** Certainly we were aware of the tax systems of those countries. In Barbados, for example—

**Mr. Redway:** No, no. I'm talking about Switzerland and—

**Mr. Short:** Switzerland?

**Mr. Redway:** —the Netherlands—

**Mr. Short:** Fine.

**Mr. Redway:** —in particular where we were aware of the tax systems. The tax systems in those countries haven't changed since the treaties were negotiated and we deliberately entered into these agreements realizing that this sort of thing could be done. Is that what you are saying?

**Mr. Short:** Yes, Mr. Chairman, except I would emphasize that there have been significant changes in the tax systems of those countries since we entered into them, both in those countries and in Canada.

[Translation]

L'auteur a-t-il raison ou ai-je tort de conclure que nous participons d'une façon ou d'une autre, par le truchement de l'OCDE, à des ententes internationales qui nous empêchent d'imposer—dans les pays d'origine ou au Canada—les profits d'affaires gagnés en Suisse ou aux Pays-Bas, et qui finissent pas être rapatriés ici? Ou sommes-nous, tout au moins, empêchés d'imposer ces bénéfices aux taux qui s'applique à d'autres contribuables canadiens? Ai-je raison ou suis-je en train de tirer une conclusion erronée?

**M. Short:** J'ai une précision à apporter. L'OCDE n'a pas énoncé de politique visant l'imposition des bénéfices à l'étranger. Elle a simplement mis au point un modèle de convention qui incorpore les pratiques adoptées par les pays membres de l'OCDE dans leurs traités bilatéraux. Il n'existe certainement aucun accord issu de l'OCDE.

**M. Redway:** Je m'excuse de vous interrompre et pour toutes les interruptions passées, monsieur Short, mais êtes-vous en train de dire que M. Slutsky est dans l'erreur? Le fait pour nous de changer nos règles de manière à faire en sorte que les profits d'entreprises réalisés entre la Suisse, les Pays-Bas et le Canada fassent l'objet d'une imposition quelconque n'équivaudrait pas à une abrogation unilatérale d'une partie ou de la totalité des ententes que nous avons conclues avec l'OCDE.

**M. Short:** Nous n'abrogerions certainement aucune entente avec l'OCDE. Cependant, nous abrogerions certaines des conventions fiscales qui existent entre nous et plusieurs pays, qu'ils soient ou non membres de l'OCDE. Les engagements que nous avons pris au sujet du traitement de divers flux de revenus et d'impôts sont contenus dans les conventions fiscales que nous avons conclues avec quelque 50 pays.

**M. Redway:** Si j'ai bien compris, nous avons conclu des accords avec la Suisse, les Pays-Bas et si je puis me permettre d'utiliser cet exemple, Chypre. Lorsque nous avons signé des conventions avec ces pays, les taux d'imposition y étaient-ils les mêmes qu'au Canada? Étions-nous conscients du fait que ces traités rendaient possible des mécanismes d'évitement fiscal grâce auxquels des sociétés seraient en mesure de se soustraire à tout impôt sur leurs bénéfices d'affaires si les revenus étaient gagnés quelque part entre la Suisse, les Pays-Bas et le Canada? Étions-nous conscients de cela lorsque nous avons conclu ces traités?

**M. Short:** Nous connaissions certainement les régimes fiscaux de ces pays. À la Barbade, par exemple. . .

**M. Redway:** Non, non. Je parle de la Suisse et. . .

**M. Short:** La Suisse?

**M. Redway:** . . . les Pays-Bas. . .

**M. Short:** Très bien.

**M. Redway:** . . . plus particulièrement, quand nous connaissions les régimes fiscaux. Dans ces pays, les régimes fiscaux n'ont pas changé depuis la négociation des conventions, et nous avons donc conclu des accords en connaissance de cause. Est-ce bien cela que vous êtes en train de dire?

**M. Short:** Oui, monsieur le président; je tiens toutefois à souligner que les régimes fiscaux de ces pays ont connu des modifications importantes depuis que nous avons conclu les accords; et c'est le cas également pour le Canada.



[Texte]

**Mr. Redway:** When you say there were significant changes, does that mean the companies that were paying higher taxes at the time the treaties were entered into in Switzerland and the Netherlands either don't pay any taxes or pay very little in taxes under the new tax systems? Is that what you are saying?

• 1105

**Mr. Short:** Mr. Chairman, if it's a business that's carried on in Switzerland or the Netherlands, ordinarily they would be subject to fairly significant taxes. In the Netherlands, for example, I think the standard corporate tax rate is 35%. That is a little less than Canada's, but the same as in the United States.

In Switzerland it's a little different. The federal rates don't exceed 9%, I think, but they have cantonal taxes and municipal income taxes. So the standard rate of tax for a business carried on in Switzerland will vary depending on the particular place where the business is carried on.

**Mr. Redway:** You indicated that the system had changed.

**Mr. Short:** The rates would range from something on the order of 20% to 32%, I think.

**Mr. Redway:** You indicated that the system had changed in those countries between the time we had entered into the tax treaties and the present. In what way did they change?

**Mr. Short:** They've changed in a variety of ways, in the same way that our system has changed, and fairly dramatically over the last—

**Mr. Redway:** But not as far as paying less taxes is concerned, is that what you're saying? That you pay the same amount of taxes in Switzerland now as you did before these treaties were entered into with Canada—is that what you are saying?

**Mr. Short:** I really don't know how to answer that question. I doubt the tax consequences would be significantly different, but—

**Mr. Redway:** Then why is it that somehow or other, according to the Auditor General—and as I understand it, none of the people in Finance, including yourself, Mr. Short, quarrel with this—there's a system of avoiding taxes here, of paying taxes in Switzerland, the Netherlands or Canada on legitimate business profits.

We realized that before we entered into these treaties, but we didn't try to stop it in any way. We weren't blocked by OECD rules or anything we had entered into with them. It was strictly a bilateral arrangement of treaties and somehow or other, fully realizing this—and these countries are not developing nations—where we decided we'd set up a regime where somebody could pay no taxes. Why would we do that?

[Traduction]

**M. Redway:** Quand vous parlez de changements importants, cela veut-il dire que les sociétés qui versaient des impôts plus élevés en Suisse et aux Pays-Bas au moment de la ratification des conventions ne paient maintenant plus d'impôt ou en paient très peu aux termes des nouveaux régimes fiscaux? Est-ce bien cela que vous dites?

**M. Short:** Monsieur le président, s'il s'agit d'une entreprise qui exerce son activité en Suisse ou aux Pays-Bas, elle serait habituellement assujettie à des impôts assez lourds. Aux Pays-Bas, par exemple, je crois que le taux normal d'impôts sur les sociétés est de 35 p. 100. C'est un peu moins qu'au Canada, mais c'est le même taux qu'aux États-Unis.

En Suisse, c'est légèrement différent. Les taux du gouvernement fédéral n'excèdent pas 9 p. 100, je crois; mais il y a des impôts cantonaux et municipaux sur le revenu. Le taux normal d'imposition d'une entreprise qui exerce son activité en Suisse variera donc en fonction de l'emplacement.

**M. Redway:** Vous avez mentionné que le régime avait changé.

**M. Short:** Je crois savoir que la fourchette des taux se situe entre 20 et 32 p. 100.

**M. Redway:** Vous avez mentionné que le régime avait changé dans ces pays depuis l'époque où nous avons signé des conventions fiscales. De quel ordre ont été les changements?

**M. Short:** Il y a eu divers changements, de la même façon que notre régime a évolué, et de façon plutôt radicale au cours des dernières. . .

**M. Redway:** Mais pas jusqu'au point de payer moins d'impôts; est-ce que vous voulez dire? Que l'on paie les mêmes impôts en Suisse aujourd'hui qu'à l'époque de la signature des conventions avec le Canada—est-ce bien ce que vous voulez dire?

**M. Short:** Je ne sais vraiment pas comment répondre à cette question. Je doute fort que les conséquences fiscales seraient très différentes, mais. . .

**M. Redway:** Alors pourquoi y a-t-il d'une façon ou d'une autre, d'après le vérificateur général—et je crois comprendre qu'aucun représentant du ministère des Finances, y compris vous-même monsieur Short, ne s'insurge contre cela—il existe un système d'évitement des impôts ici, de paiements d'impôts en Suisse, en Hollande ou au Canada sur les bénéfices légitimes d'entreprises.

Nous nous sommes rendus compte de cela avant de signer ces conventions, mais nous n'avons rien fait pour arrêter cette mesure. Nous n'avons pas été stoppés par les règles de l'OCDE ou par une entente quelconque signée avec ces pays. Il s'agissait strictement d'un accord bilatéral portant sur des conventions et, d'une façon ou d'une autre, tout en reconnaissant pleinement cette situation—et ces pays ne sont pas des pays en voie de développement—nous avons décidé de mettre sur pied un régime fiscal permettant à certains de ne pas payer d'impôts. Pourquoi faire agir ainsi?

[Text]

**Mr. Short:** Mr. Chairman, we have significant commercial relations with Switzerland and with the Netherlands. Every other OECD country has entered into tax treaties with Switzerland. The Swiss tax treaty network is one of the most extensive in the world. The same thing is true with the Netherlands. Of the other 23 OECD countries, I think the Netherlands has tax treaties with 21 of them.

I think it is possible that certain categories of business income may not be taxable in a country with which we have a tax treaty. Perhaps it was before you arrived, but I attempted to give an illustration of how this might occur.

The example I gave was that Canadian companies, in the same way as multinationals based in the United States or in any of the European countries do, commonly set up what are called financial intermediary companies, usually in a country that is hospitable to investment income flows. For example, a Swiss, Dutch or Barbadian intermediary may lend money to an operating company in the United Kingdom, and the U.K. is where the business activity is taking place. That interest will be deductible in calculating the United Kingdom or the French tax base, and it will not be fully taxed in Switzerland or the Barbados—

• 1110

**The Chairman:** Thank you, Mr. Short. Sorry, I'm going to have to interrupt you. I have a list of members who want to ask some questions. But if you have a last thought you want to put to us, please do.

**Mr. Short:** All I wanted to say, Mr. Chairman, is that the basis for recognizing that exemption was simply to place Canadian firms on the same footing internationally as their competitors from other countries.

**The Chairman:** As a matter of policy, Mr. Short, we don't sign treaties with tax-haven countries, do we?

**Mr. Short:** Certainly not some of the more blatant—

**The Chairman:** As a matter of policy, we don't sign.

**Mr. Short:** As a matter of policy.

**The Chairman:** But the Auditor General, on page 47, gave a list of nine countries with which we have treaties that he describes as tax havens: Barbados, Cyprus, Ireland, Israel, Malta, the Netherlands, Singapore, and Switzerland. And there's another list of some seven others that have no treaty with Canada that are also considered to be tax havens.

If we don't as a matter of policy sign treaties with so-called tax havens, why haven't these people been de-listed? Why didn't we take them off the list? Why do we still continue? Why haven't we interrupted or cancelled our treaty with them?

**Mr. Short:** I think it would be singularly inappropriate to abrogate a treaty we've entered into.

[Translation]

**M. Short:** Monsieur le président, nous avons d'importantes relations commerciales avec la Suisse et les Pays-Bas. Tous les autres pays de l'OCDE ont signé des conventions fiscales avec la Suisse. Le réseau de conventions fiscales de la Suisse est l'un des plus vastes au monde. C'est la même chose pour les Pays-Bas. Parmi les 23 autres pays de l'OCDE, je crois savoir que les Pays-Bas ont signé des conventions fiscales avec 21 d'entre eux.

Je crois qu'il est possible que certaines catégories de revenus d'entreprises ne soient pas imposables dans un pays avec lequel nous avons une convention fiscale. C'était peut-être avant votre arrivée, mais j'ai essayé d'illustrer la façon dont cela pourrait arriver.

L'exemple que j'ai donné était celui d'entreprises canadiennes qui, comme le font les multinationales ayant leur siège aux États-Unis ou dans un pays d'Europe, établissent couramment ce que l'on appelle des sociétés de moyens de financement, habituellement dans un pays qui accueille favorablement les mouvements de revenus de placements. Ainsi, une société intermédiaire de Suisse, des Pays-Bas ou de la Barbade peut prêter de l'argent à une société en exploitation au Royaume-Uni, et c'est au Royaume-Uni que l'activité de l'entreprise se déroule. Cet intérêt sera déductible du calcul de l'assiette fiscale au Royaume-Uni ou en France, et il ne sera pas pleinement imposé en Suisse ou à la Barbade. . .

**Le président:** Merci, monsieur Short. Je suis désolé de devoir vous interrompre. Plusieurs députés souhaitent poser des questions. Toutefois, si vous avez une dernière idée à exprimer, faites-le.

**M. Short:** Tout ce que je voulais dire, monsieur le président, c'est que la reconnaissance de cette exemption visait simplement à mettre les entreprises canadiennes sur un pied d'égalité avec leurs concurrentes étrangères sur la scène internationale.

**Le président:** Par principe, monsieur Short, nous ne signons pas de conventions avec les pays qualifiés de paradis fiscaux, n'est-ce pas?

**M. Short:** Certainement pas avec les plus flagrants. . .

**Le président:** Par principe, nous ne signons pas de convention.

**M. Short:** Par principe.

**Le président:** Mais dans son rapport, à la page 53, le vérificateur général donne une liste de huit pays avec lesquels nous avons une convention et qu'il qualifie de paradis fiscaux: la Barbade, Chypre, l'Irlande, Israël, Malte, les Pays-Bas, Singapour et la Suisse. Et il y en a huit autres avec lesquels il n'y a pas de conventions, mais qui sont considérés comme des paradis fiscaux.

Si nous ne signons pas par principe de conventions avec les présumés paradis fiscaux, pourquoi ces pays ne sont-ils pas rayés de la liste? Pourquoi ne les avons-nous pas rayés? Pourquoi continuons-nous à faire affaire avec eux? Pourquoi n'avons-nous pas abrogé ou annulé les conventions signées avec eux?

**M. Short:** Je pense qu'il serait tout à fait inapproprié d'abroger une convention que nous avons signée.



[Texte]

These countries have tax systems, and they are respectable tax systems. They may have features that allow the avoidance of taxation. But certainly a Canadian company carrying on a business in the Netherlands pays a full complement of corporate tax in the Netherlands. And the Netherlands is important for Canada.

**The Chairman:** I'll give you one example. Parliament, 12 years ago—and I'm a parliamentarian—refused to ratify a treaty with Libéria, yet I read in the Auditor General's report that Libéria is a country where a treaty has been signed but is not yet in force.

**Mr. Short:** That's correct.

**The Chairman:** But you continue to list Libéria as a country, possibly among many others, where we have a treaty.

**Mr. Short:** Yes, Mr. Chairman, Libéria was listed. It is now a country in rather unfortunate circumstances. There was, of course, a—

**The Chairman:** I know that. What I'm trying to get to is that it's still listed in the Canadian publication called *Income Tax Regulations* as being a country with which we have a treaty, in spite of the fact that Parliament refused to ratify that decision.

How am I, as a parliamentarian, to understand this position? Why have we de-listed Libéria, and why are we still listing countries that are, in the Auditor General's viewpoint and description, tax havens? That's essentially what I'm trying to ask you. As a parliamentarian, I feel kind of frustrated because you're not following instructions of Parliament.

**Mr. Short:** I wouldn't say that we were not following the instructions of Parliament. Until 1975, dividends from all countries were exempt.

**The Chairman:** Yes, I know.

**Mr. Short:** We listed in the regulations not only those countries with which we had tax treaties but those with which negotiations were under active consideration. Vis-à-vis particularly certain countries in the Caribbean Commonwealth, it was the position of External Affairs that they were to be placed very high on our list of priorities. Therefore it's historic that they're there. It is true that we have not been able, and we've attempted on several occasions, to continue the negotiations with some of the countries on that list. We have been unable to agree on terms. When it becomes obvious that we will not be in a position to conclude negotiations, clearly consideration should be given to taking them off the list.

• 1115

**The Chairman:** But essentially, Mr. Short, what I'm telling you is that to pay a dividend to a Canadian corporation on a tax-free basis, you have to be on that list.

[Traduction]

Ces pays ont des régimes fiscaux qui sont respectables. Ils comportent peut-être des éléments qui permettent un évitement de l'impôt. Mais une société canadienne qui fait affaire aux Pays-Bas paye assurément le montant intégral des impôts sur les sociétés dans ce pays. Et les Pays-Bas représentent un partenaire important pour le Canada.

**Le président:** Je vais vous donner un exemple. Il y a 12 ans, le Parlement—et je suis un parlementaire—a refusé de ratifier une convention avec le Libéria; pourtant je lis dans le rapport du vérificateur général que le Libéria est un pays avec lequel une convention a été signée, mais qu'elle n'est pas encore en vigueur.

**M. Short:** C'est exact.

**Le président:** Mais vous continuez à classer le Libéria comme un pays, éventuellement parmi de nombreux autres, avec lequel une convention a été signée.

**M. Short:** Oui, monsieur le président; le Libéria figure sur la liste. C'est actuellement un pays qui se trouve dans des circonstances plutôt malheureuses. Il y avait, évidemment, une...

**Le président:** Je le sais. Ce que je veux dire, c'est qu'il figure toujours sur la liste dans la publication canadienne intitulée *Règlements de l'impôt sur le revenu* au nombre des pays avec lesquels nous avons signé une convention, en dépit du fait que le Parlement a refusé de ratifier cette décision.

Comment puis-je, en tant que parlementaire, comprendre cette position? Pourquoi avons-nous rayé le Libéria de la liste? Et pourquoi continuons-nous à énumérer des pays qui sont, de l'avis du vérificateur général et d'après la description qui en est faite dans son rapport, des paradis fiscaux? C'est en gros ce que j'essaie de vous demander. À titre de parlementaire, je ressens de la frustration car vous ne suivez pas les instructions données par le Parlement.

**M. Short:** Je ne dirais pas que nous n'avons pas suivi les directives du Parlement. Jusqu'en 1975, l'exemption touchait les dividendes provenant de tous les pays.

**Le président:** Oui, je le sais.

**M. Short:** Nous avons énuméré dans le règlement non seulement les pays avec lesquels nous avons signé des conventions fiscales, mais ceux avec lesquels des négociations étaient sérieusement envisagées. Vis-à-vis de certains pays, en particulier ceux des Antilles qui appartiennent au Commonwealth, les Affaires extérieures étaient d'avis qu'il fallait les mettre en tête de nos priorités. Ils figurent donc depuis longtemps sur cette liste. Il est vrai que nous n'avons pas été en mesure, et nous avons essayé à plusieurs occasions, de poursuivre les négociations avec certains des pays figurant sur cette liste. Nous n'avons pas pu nous entendre sur les conditions. Lorsqu'il est évident que nous ne serons pas en mesure de conclure les négociations, il faudrait manifestement envisager de supprimer ces pays de la liste.

**Le président:** Mais, en bref, monsieur Short, ce que je m'efforce de vous dire c'est que pour verser un dividende à une société canadienne sans payer d'impôts, il faut figurer sur cette liste.

[Text]

**Mr. Short:** Yes.

**The Chairman:** And you are on the list, right now. I may go back to the Auditor General and ask him his definition of a tax haven and why these are here if the policy is that we do not sign treaties with these people. Second, to be able to deduct foreign income under dividends, you have to be on the list, and they're on the list. Do you have anything to add to that, or am I thoroughly confusing the issue here?

**Mr. Desautels:** What I can add, Mr. Chairman, is that what we've identified on this list as "tax havens" are countries that either have fairly low taxes or rates, or exempt or almost exempt certain types of flow-through transactions we've described here. There are in fact countries through which you can flow income without attracting any tax. That's all we're saying in this list.

**The Chairman:** Then, Mr. Dodge, can I ask you, did I dream that you offered the committee a list of corporate tax rates of these countries, and is that list available today?

**Mr. Dodge:** Yes, it is, Mr. Chairman, and I'll leave it with the clerk.

**Mr. Rodriguez:** On that point, Mr. Chairman, could I ask Mr. Short if Switzerland has exactly the same arrangement as we have where our Canadian company can go through Barbados and into Switzerland? Does Switzerland have the same rules that allow a Swiss company to go offshore to the Barbados or some other country, come into Canada, and then repatriate profits into Switzerland with no taxes? Do they have exactly the same arrangement as we seem to have?

**Mr. Short:** I'm sorry, Mr. Rodriguez, could you repeat the question? I didn't quite understand the arrangement you were referring to.

**Mr. Rodriguez:** We've got Switzerland as a tax haven, and we just discovered that a Canadian company can lend money to offshore, go into Switzerland, and we can repatriate the profits back here as dividends, and not pay taxes. Do the tax laws of Switzerland allow Swiss companies to do exactly the kinds of things we do in our tax system? That's a straightforward question.

**Mr. Short:** In order to avoid tax on Canadian business activities?

**Mr. Rodriguez:** Yes.

**Mr. Short:** Generally speaking, I think the Swiss do exempt dividends from countries with which they have tax treaties. But I would say that our laws differ in the extent to which we permit income to flow out of Canada.

**Mr. Rodriguez:** Excuse me, but don't confuse me with all of this stuff; I want to ask a straightforward question. Can a Swiss company do the same thing a Canadian company can do, as we've discussed? Do they have the same tax avoidance rules in Switzerland as we have here to get the same result?

[Translation]

**M. Short:** Oui.

**Le président:** Et vous figurez sur la liste à l'heure actuelle. Je peux m'adresser à nouveau au vérificateur général et lui demander quelle est sa définition d'un paradis fiscal et pourquoi ils figurent sur cette liste si nous avons pour politique de ne pas signer de convention avec eux. Deuxièmement, pour pouvoir déduire des revenus étrangers à titre de dividendes, il faut figurer sur la liste, et ces pays y sont. Avez-vous quelque chose à ajouter à cela, ou bien suis-je en train de compliquer vraiment les choses?

**M. Desautels:** Monsieur le président, je peux ajouter que les pays identifiés sur la liste comme des «paradis fiscaux» sont des pays où l'impôt ou le taux d'imposition est assez bas, ou encore des pays qui exemptent entièrement ou presque certains types de transferts de fonds dont nous avons parlé. Il y a en fait des pays par lesquels un revenu peut passer sans être imposé. C'est tout ce que signifie cette liste.

**Le président:** Alors, monsieur Dodge, est-ce que j'ai rêvé ou est-ce que vous avez offert de remettre aux membres du comité une liste des taux d'impôts sur les sociétés pratiqués par ces pays, et cette liste est-elle disponible aujourd'hui?

**M. Dodge:** Oui, monsieur le président, elle l'est et je la donnerai au greffier.

**M. Rodriguez:** À ce sujet, monsieur le président, pourrais-je demander à M. Short s'il existe le même arrangement en Suisse, arrangement qui permet à notre société canadienne de s'établir en Suisse en passant par la Barbade? La Suisse a-t-elle des règles semblables qui permettent à une société suisse de passer à l'étranger, à la Barbade ou dans un autre pays, de s'établir au Canada, et ensuite de rapatrier les bénéfices sans payer d'impôts? La Suisse a-t-elle exactement le même arrangement que nous semblons avoir au Canada?

**M. Short:** Pardon, monsieur Rodriguez, pourriez-vous répéter votre question? Je n'ai pas bien compris de quel arrangement vous parlez.

**M. Rodriguez:** La Suisse figure parmi les paradis fiscaux, et nous venons de découvrir qu'une société canadienne peut prêter de l'argent à l'étranger et s'établir en Suisse, et que nous pouvons rapatrier les bénéfices ici, sous forme de dividendes, sans payer d'impôts. Les lois fiscales de la Suisse permettent-elles aux sociétés suisses de faire exactement ce que nous faisons dans le cadre de notre régime fiscal? C'est une question fort simple.

**M. Short:** Pour éviter de payer l'impôt sur les activités commerciales canadiennes?

**M. Rodriguez:** Oui.

**M. Short:** En règle générale, je crois savoir que la Suisse exempte les dividendes provenant de pays avec lesquels elle a signé une convention fiscale. Mais je dirais que nos lois sont différentes en ce qui concerne la mesure dans laquelle nous permettons aux revenus de sortir du Canada.

**M. Rodriguez:** Excusez-moi, mais ne me troublez pas avec tout ce jargon; je veux poser une question fort simple. Une société suisse peut-elle faire la même chose qu'une compagnie canadienne, comme nous venons de l'évoquer? Existe-t-il en Suisse les mêmes règles d'évitement fiscal que nous avons ici au Canada pour obtenir le même résultat?



[Texte]

**Mr. Short:** I can't answer as to what the tax avoidance rules are in Switzerland for Swiss companies. I can tell you, however, that companies based in any of the European countries and the United States can do exactly the same thing Canadian companies do.

**Mr. Rodriguez:** Yes, but I'm more interested in the ones on the list; the Netherlands and Switzerland in particular.

Mr. Chairman, the Auditor General has reported that hundreds of millions of dollars in tax revenue has been lost, and we know that Revenue Canada has been concerned about that and wrote in 1990 to the finance department with respect to getting the law changed.

Do you agree that there has been a haemorrhage? The Auditor General uses nice phraseology. What does he say, Mr. Chairman? He says:

In our view, there's reason to conclude that hundreds of millions of dollars in tax revenues have already been lost and will continue to be at risk.

Do you agree, Mr. Dodge?

**Mr. Dodge:** No, Mr. Chairman.

• 1120

**Mr. Rodriguez:** All right, so you don't agree. Then something is wrong here. The people who are supposed to collect the tax and enforce the law are saying, you have to look at the law. Our guy, our pit bull terrier, has come into the park and he says, hey, something is wrong. We have lost and we have hundreds of millions at risk. You are saying no.

**Mr. Dodge:** No. Mr. Chairman, I hope I have been very careful through this to distinguish between our concern, Revenue Canada's concern, and the Auditor General's concern about the operation of the rules to prevent avoidance—we are concerned there—and the fundamental system—

**Mr. Rodriguez:** Okay, but I want to tell you that the concern of the Canadian people has been identified by the Auditor General. They do a superb job. I cannot complain, Mr. Chairman. Revenue Canada, boy, do they ever get every penny of tax owing from those widows and orphans in my riding. You do a beautiful job. If they owe \$1,000, you go after them. If they don't, you can come in there and take the money right out of their bank accounts—and you do it, and very effectively. I try to make arrangements on their behalf.

The Auditor General has identified...and these same taxpayers, who are watching this television and seeing this evidence and reading this evidence, are hearing that hundreds of millions of dollars are escaping legitimately from the grab of Revenue Canada. What do you think they think? Do you think they see your nice fancy language about tax avoidance, or do they see what the Auditor General has said? I think they will want to say, that's the man we pay our money for to

[Traduction]

**M. Short:** Je ne peux pas vous dire ce que sont les règles d'évitement fiscal en Suisse pour les sociétés suisses. Toutefois, je peux vous affirmer que les sociétés ayant leur siège dans un pays européen ou aux États-Unis peuvent faire exactement la même chose que les compagnies canadiennes.

**M. Rodriguez:** Oui, mais ce qui m'intéresse davantage, ce sont les pays qui figurent sur la liste, en particulier les Pays-Bas et la Suisse.

Monsieur le président, le vérificateur général a mentionné que des centaines de millions de dollars en recettes fiscales ont été perdues, et nous savons que Revenu Canada s'est inquiété de cette situation et a écrit en 1990 au ministère des Finances en vue de faire modifier la loi.

Êtes-vous d'accord qu'il y a eu une hémorragie? Le vérificateur général utilise une belle phraséologie. Que dit-il, monsieur le président? Il dit:

À notre avis, on peut raisonnablement conclure que des centaines de millions de dollars en recettes fiscales ont déjà été perdus et continueront d'être en jeu.

Êtes-vous d'accord, monsieur Dodge?

**M. Dodge:** Non, monsieur le président.

**M. Rodriguez:** Très bien, vous n'êtes donc pas d'accord. Il y a donc quelque chose qui ne va pas. Les gens qui sont censés percevoir les impôts et appliquer la loi disent qu'il faut la consulter. Notre représentant, notre chien de garde arrive et dit qu'il y a quelque chose qui ne va pas. Nous avons perdu des centaines de millions de dollars et nous risquons d'en perdre encore. Vous dites que non.

**M. Dodge:** Non. Monsieur le président, j'espère avoir réussi, au cours de ces débats, à faire toujours la distinction entre nos préoccupations, celles de Revenu Canada, et celles du vérificateur général, en ce qui concerne la mise en oeuvre des règles anti-évitement; cela nous préoccupe—et le système fondamental. . .

**M. Rodriguez:** Très bien, mais je vous signalerai que le vérificateur général a exprimé les préoccupations de la population canadienne. Son Bureau fait un excellent travail. Je ne peux pas me plaindre, monsieur le président. Quant à Revenu Canada, ses représentants arrivent très bien à soutirer les derniers cents d'impôt que doivent les veuves et les orphelins de ma circonscription. Quel beau travail! S'il doivent 1 000 dollars, vous les poursuivez. S'ils ne les ont pas, vous pouvez retirer l'argent directement de leur compte en banque—et vous le faites, et vous êtes très efficaces. J'essaie d'intercéder en leur faveur.

Le vérificateur général a identifié... et les contribuables qui nous voient à la télévision et entendent ce témoignage, ou qui lisent la transcription de nos délibérations apprennent que des centaines de millions de dollars échappent légalement à Revenu Canada. Que croyez-vous qu'ils en pensent? Pensez-vous qu'ils acceptent vos belles phrases à propos de l'évitement fiscal ou qu'ils acceptent ce qu'a dit le vérificateur général? Je pense qu'ils diront plutôt: c'est lui

[Text]

be our pit bull. He has said this is happening. I want to know whether we can do something about this. He said that actual losses are taking place. Can we do something about it?

**Mr. Dodge:** Mr. Chairman, at the risk of boring the committee, I will repeat that the fundamental system is correct in that we do not tax dividends arising from active business income when they are repatriated. What we, what Revenue Canada, what our whole system must be extremely careful of—what we work on and continue to work on, and we will take all the assistance we can get in working on this—is that that fundamental principle is in fact absolutely made operable by our rules and by our tax collection mechanism. We want to make sure there are no ways in which those rules are bent, twisted, or whatever, so that non-active business income can be repatriated under the guise of active business income.

**Mr. Rodriguez:** Mr. Chairman, I want to read the department's response to the Auditor General in paragraph 2.61. The department's response was specifically, on page 51:

any significant change in the existing rules would likely result in large numbers of businesses moving completely offshore.

What evidence do you have to support that? Have you any examples, any studies? The only place where I have seen that happen is since the FTA. You said they wouldn't move, and by golly, they have moved. Have you got any practical. . .? On what basis have you made that statement? Or is that to scare people into thinking, well, if we don't let these birds have these tax avoidance schemes, then they will all move?

**Mr. Dodge:** Mr. Chairman, again at the risk of boring the committee, I will say that the fundamental principle is absolutely the correct principle. What we do is to ensure, or try to ensure, both by our law and by the actions of National Revenue in enforcing the law, that indeed those principles are what is in force.

**Mr. Rodriguez:** Well—

**Mr. Dodge:** Excuse me, Mr. Rodriguez. National Revenue brings to our attention areas where the law may be defective, in the sense that it is being used in an unintended way, and they attack that in the courts. Where the law proves indeed defective, it is our responsibility, a responsibility we take extremely seriously, to try to amend that law so it carries out the intent of Parliament.

• 1125

**Mr. Rodriguez:** Auditor General, on page 50, in the high print on the left-hand side, you say: "Canadian corporate taxpayers "invested" \$16.1 billion in Barbados". Why did you put in quotes "invested"? It implies to me that it is a euphemism and that you really do not believe there was a legitimate investment. Why is it in quotation marks?

[Translation]

que nous payons pour être notre chien de garde. Il a signalé que cela se produisait. Je veux savoir si nous pouvons y faire quelque chose. Il a révélé l'existence de pertes réelles. Pouvons-nous faire quelque chose à ce sujet?

**M. Dodge:** Monsieur le président, au risque d'ennuyer les membres du comité, je répéterais que le système est fondamentalement correct dans le sens où nous n'imposons pas les dividendes issus des revenus d'entreprises exploitées activement lorsqu'ils sont rapatriés. Ce que nous devons garder à l'esprit, nous-mêmes, Revenu Canada, et ce que l'ensemble du système doit préserver—nous travaillons là-dessus et continuerons de le faire et nous accepterons toute l'aide qu'on voudra bien nous apporter là-dessus—c'est que le respect de ce principe fondamental est assuré par nos règlements et par notre système de perception de l'impôt. Nous voulons faire en sorte qu'il n'y ait aucun moyen de circonscire, de déformer ces règles ou de leur échapper de telle façon qu'un revenu d'autre nature puisse être rapatrié frauduleusement comme s'il provenait d'une entreprise exploitée activement.

**M. Rodriguez:** Monsieur le président, je voudrais lire la réponse du Ministère au paragraphe 2.61 du rapport du vérificateur général. On peut lire cette réponse à la page 57.

toute modification d'importance aux règles actuelles aurait pour résultat le déménagement à l'étranger d'un grand nombre d'entreprises.

Quelles preuves avez-vous à l'appui de cela? Avez-vous des exemples, des études? Je n'ai vu cela se produire que depuis l'entrée en vigueur de l'ALE. Vous aviez dit que les entreprises ne déménageraient pas et elles ne se sont pas gênées pour le faire. Avez-vous quelque chose de concret. . .? Sur quoi s'appuie cette déclaration? S'agit-il simplement d'effrayer les gens pour qu'ils se disent que si l'on n'autorise pas ces entreprises à utiliser ces stratagèmes d'évitement fiscal, elles vont toutes déménager?

**M. Dodge:** Monsieur le président, au risque d'ennuyer une fois de plus le comité, je dirais que le principe fondamental en jeu ici est parfaitement correct. En vertu de la loi et par le biais des mesures que prend le ministère du Revenu national pour l'appliquer, nous faisons en sorte, ou nous essayons de faire en sorte que ces principes soient véritablement respectés.

**M. Rodriguez:** Mais. . .

**M. Dodge:** Excusez-moi, monsieur Rodriguez. Le ministère du Revenu national nous signale dans quels domaines la loi laisse peut-être à désirer, dans le sens où certains s'en prévalent d'une façon qui va à l'encontre des intentions initiales de ses dispositions, et des poursuites sont alors engagées. Si la loi laisse vraiment à désirer, il est de notre devoir—et c'est un devoir que nous prenons très au sérieux—d'essayer de l'amender afin qu'elle reflète les intentions du Parlement.

**M. Rodriguez:** Monsieur le vérificateur général, à la page 56, dans le commentaire figurant en marge à gauche, vous déclarez: «des corporations canadiennes ont «investi» 16,1 milliards de dollars à la Barbade». Pourquoi avez-vous mis «investi» entre guillemets? Cela laisse entendre, à mon avis, qu'il s'agit d'un euphémisme et que vous ne pensez pas que ce soit là un investissement légitime. Pourquoi ces guillemets?



[Texte]

**Mr. Desautels:** I will attempt to answer the question and Mr. Elkin will complement my answer.

The basic reason is that these investments or the transactions we describe, which relate to these countries here, are under the category that we call "flow-through". In other words, there were investments processed through those places. They were not necessarily investments in manufacturing operations or that kind of thing. There were financial transactions processed through these places.

**Mr. Rodriguez:** Just flowing through, Auditor General, just flowing through. In fact, the money goes into Barbados, but it does not stay in Barbados doing things in development. It just goes through there as a conduit and it gets flown off to Switzerland or someplace else.

**Mr. Barry Elkin (Principal, Audit Operations Branch, Office of the Auditor General of Canada):** Mr. Chairman, the term "invested" was put in quotation marks because it represents basically two items. It would represent the investment or equity at cost, which information the taxpayers would provide themselves. How they would determine cost could be different among various taxpayers. It would also represent any advances, things like receivables or any types of loans or whatever else they have advanced to a foreign affiliate. We have lumped it together and called it that—things they have invested through various vehicles, whether they have received a note, an open account receivable, or whether they have received shares of various of kinds.

**The Chairman:** Mr. Rodriguez, I am sorry, but your time has expired. I gave you an additional minutes.

Could I ask Revenue Canada—Mr. Beith, I believe—about these examples that we just talked about. In any of the examples that were given by the Auditor General in his annual report, has any of that money been subjected to tax in Canada?

**Mr. Beith:** Mr. Chairman, in two cases we have mounted a challenge. One we did assess, and I believe the Auditor General notes that in his report. The other case involves Hong Kong, and we are in the process of challenging that situation.

**The Chairman:** So you are acting on three of them at least?

**Mr. Beith:** Two.

**The Chairman:** Two. You are challenging one and the other one you are taking to court?

**Mr. Beith:** Of these examples, one has been assessed. Another one is in the process of being assessed. There is also a court case in front of the courts with respect to the definition of FAPI and active business income.

**The Chairman:** The others, in your view, are not taxable?

[Traduction]

**M. Desautels:** Je vais essayer de répondre à cette question et M. Elkin complètera ma réponse.

La raison fondamentale est celle-ci: ces investissements, ou les transactions que nous décrivons et qui concernent ces pays, font partie de ce que nous appelons les investissements «de passage». En d'autres termes, c'était des investissements qui ne font que passer par les pays en question. Ce n'était pas nécessairement des investissements dans des activités manufacturières ou autres. C'était des transactions financières faites par le biais de ces pays.

**M. Rodriguez:** Par le biais, monsieur le vérificateur général, par le biais. En fait, cet argent va à la Barbade, mais il ne sert pas à financer des activités de développement. Il est simplement canalisé par là et il s'en va ensuite vers la Suisse ou un autre pays.

**M. Barry Elkin (directeur principal, Direction générale des opérations de vérification, Bureau du vérificateur général du Canada):** Monsieur le président, le mot «investi» est entre guillemets parce qu'il signifie en fait deux choses. Il recouvre le coût de l'investissement, tel que les contribuables nous l'indiquent. La détermination de ce coût pourra varier d'un contribuable à l'autre. Cela couvrirait également les avances de fonds, et des choses comme les créances ou les prêts ou montants d'autre nature avancés à une corporation étrangère affiliée. Nous avons regroupé tout cela sous ce terme—les montants investis par différents moyens, que l'on ait reçu une note bancaire, des actions quelconques ou que l'on ait ouvert un compte client.

**Le président:** Monsieur Rodriguez, je suis désolé mais votre temps de parole est écoulé. Je vous ai donné quelques minutes de plus.

Pourrais-je demander à Revenu Canada—à M. Beith, je crois—quelques précisions au sujet des exemples dont nous venons de parler. Parmi les divers exemples cités par le vérificateur général dans son rapport annuel, le Canada a-t-il imposé l'un des montants en question?

**M. Beith:** Monsieur le président nous avons entrepris la vérification de deux de ces dossiers. Dans un cas, nous avons fixé la cotisation d'impôts et je crois que le vérificateur général le signale dans son rapport. L'autre cas concerne Hong Kong et nous sommes en train d'entreprendre les démarches correspondantes.

**Le président:** Vous prenez donc des mesures au moins dans ces trois cas?

**M. Beith:** Deux.

**Le président:** Deux. Vous procédez à une vérification dans un des cas et vous engagez des poursuites dans l'autre?

**M. Beith:** Dans l'un de ces cas, nous avons fixé la cotisation d'impôts, et dans l'autre, nous sommes en train de le faire. Nous avons également engagé des poursuites relatives à la définition donnée au revenu étranger accumulé, tiré de biens et au revenu d'entreprise exploitée activement.

**Le président:** Les autres ne sont donc pas imposables, selon vous?

[Text]

**Mr. Beith:** I have no problems with examples 1, 2, and 6. There are three similar cases, two of which we have challenged. Depending on the facts, we might have had a challenge on the other one, but I could not give you an answer whether we ought to have or not at this point.

**Le président:** Monsieur Saint-Julien.

**M. Saint-Julien:** Merci, monsieur le président.

Ma question s'adresse à monsieur Dodge. Est-ce qu'il existe un registre au ministère des Finances ou à celui du Revenu national qui indique par province canadienne, quelles sont les sociétés canadiennes qui tentent de virer à l'étranger leurs revenus imposables ou qui transfèrent à leurs sociétés mères canadiennes des pertes de leurs filiales étrangères? Si oui, est-ce que ce registre est public?

• 1130

**Mr. Short:** Mr. Chairman, I do not think there are public records available. I think three of the Auditor General's examples relate to the import into Canada of foreign losses to offset the Canadian taxpayer. There is no specific provision in the law to counter that; however, there is a general anti-avoidance rule and it is fairly clear that this sort of arrangement is not one that falls within the policy. The policy is not to allow foreign losses to be imported to be offset against taxable Canadian income.

Were those arrangements to be made now or, indeed, at any time after the general anti-avoidance rule was introduced, I think they could well be challenged under the general anti-avoidance rule. That is indeed one of the purposes of its introduction in 1988. But that would not apply to structures in place before that time. It would apply with respect to any arrangements entered into after the date of its introduction.

**M. Saint-Julien:** Monsieur Dodge, est-ce qu'il y a des sociétés d'État provinciales qui profitent de ce même système fiscal?

**Mr. Short:** Not that I am aware of, Mr. Chairman. Provincial crown corporations, if 90% of the shares are owned by the provincial crown, are indeed not subject to the federal income tax. They are taxable, if at all, only at the provincial level. So a firm such as Hydro-Québec, for example, is not subject to federal tax. It is a provincial crown corporation and therefore its fiscal arrangements are strictly those between the province and the corporation itself.

**M. Saint-Julien:** Disons une compagnie comme CAMBIOR Inc., dans le secteur minier, par exemple. Est-ce que vous connaissez CAMBIOR Inc.?

**Mr. Short:** I am not familiar with the company at all, I am sorry.

**M. Saint-Julien:** Qu'est-ce qui arrive quand il y a deux régimes d'impôt, comme dans la province de Québec?

**Mr. Dodge:** We have many federal regimes around the world. Mr. Short referred to Switzerland, where the cantonal taxes are very important. We have state taxes in Germany and so on. Essentially, the country is treated as if the tax regime is of the combined regime of the provincial or state level and the federal level.

[Translation]

**M. Beith:** Je ne vois pas de problème pour ce qui est des exemples 1, 2 et 6. Ce sont trois cas analogues et nous en avons remis deux en question. Nous aurions peut-être pu le faire pour le troisième, cela dépend des faits en cause, mais je ne peux pas, pour le moment, vous dire si nous aurions dû ou non le faire.

**The Chairman:** Mr. Saint-Julien.

**Mr. Saint-Julien:** Thank you, Mr. Chairman.

My question is for Mr. Dodge. Do you keep any records, in the Finance Department or in the National Revenue Department, that will indicate, by province, which Canadian corporations try to transfer abroad their taxable income or which transfer the losses of their foreign affiliates to the Canadian parent company? If so, can the public have access to those records?

**M. Short:** Monsieur le président, je ne pense pas qu'il existe des registres publics. Je crois que trois des exemples du vérificateur général concernent le transfert au Canada de pertes subies à l'étranger pour les déduire du revenu canadien. La loi ne contient aucune disposition visant à empêcher cela; il existe toutefois une règle générale anti-évitement et il semble clair que ce genre d'arrangement n'y correspond pas. La politique est de ne pas autoriser le transfert des pertes subies à l'étranger pour les déduire du revenu imposable canadien.

Si l'on faisait de tels arrangements maintenant, ou à quelque moment que ce soit après l'entrée en vigueur de la règle générale anti-évitement, je pense que l'on pourrait les remettre en question en vertu de cette règle. C'est en effet à cette fin qu'elle a été instaurée en 1988. Cela ne s'appliquerait toutefois pas à ce qui existait déjà antérieurement, mais seulement aux activités entreprises après son entrée en vigueur.

**Mr. Saint-Julien:** Mr. Dodge, do any provincial Crown Corporations take advantage of this fiscal system?

**M. Short:** Pas que je sache, monsieur le président. Les sociétés d'État provinciales, dont 90 p. 100 des actions appartiennent à la province, ne sont pas assujetties à l'impôt fédéral sur le revenu. Elles ne sont imposables, le cas échéant, qu'au niveau provincial. Une entreprise comme Hydro-Québec, par exemple, n'est pas redevable de l'impôt fédéral. C'est une société d'État provinciale et son traitement fiscal dépend donc des dispositions applicables telles que définies par la province.

**Mr. Saint-Julien:** Let's take a corporation like Canbiar in the mining sector in Guyana. It is a Crown Corporation; it's an example. Are you familiar with Canbiar?

**M. Short:** Je ne connais pas du tout cette entreprise, je suis désolé.

**Mr. Saint-Julien:** What happens when you have two tax systems, as is the case in Quebec?

**M. Dodge:** Il existe de nombreux régimes fédéraux dans le monde. M. Short a parlé de la Suisse où les taxes cantonales sont très importantes. Il en existe au niveau des États en Allemagne, etc. Dans l'ensemble, dans un pays, on considère que le régime fiscal est une combinaison de celui qui s'applique au niveau de la province ou de l'État et de celui existant au niveau fédéral.



[Texte]

**M. Saint-Julien:** Une dernière question, monsieur le président. Est-il possible que tout changement important des règles actuelles pourra provoquer l'exode d'un grand nombre d'entreprises canadiennes, ce qui affaiblirait notre économie sans pour autant augmenter les recettes fiscales?

**Mr. Short:** It is difficult, Mr. Chairman, to predict if any would flee the country. Certainly, there could be two consequences. One is that if we attempted to impose tax on dividends coming back because the earnings had not been taxed in the other country, we would certainly see a large reduction in the amount of dividends coming back to Canada. That is one of our major concerns.

Second, I think you would see fewer investments, significantly fewer investments, made abroad by Canadian companies if indeed they were subject to a considerably more onerous regime than that which applies to their competitors in other countries.

• 1135

**The Chairman:** We're going to have to write a report, and I just want to ask you a couple of questions that deal with essential points that I think should be addressed.

The ability to deduct from foreign income through dividends depends upon the source country or the foreign country being on a list, if I understand properly. Or, as some have said, the Auditor General being one, it could be a tax haven which doesn't tax these off-shore revenues. Yet the company has the ability to pay back some of the profits to its shareholders in Canada under the dividend formula.

Are there any developed countries that allow dividends from foreign-owned subsidiaries of national companies, based in tax havens, as on the list of the Auditor General, to pay back dividends on a tax-exempt basis, other than Canada? Are you telling me there are many other countries that allow the same thing, or are we an exception on the world stage?

**Mr. Dodge:** Mr. Chairman, I'll get Mr. Short to give you more details if you like, but basically, as I said in my opening remarks, two systems are generally in use. One is an exemption system, used by France and Germany, and the other is a tax credit system, used by the United States. What we have in Canada falls absolutely and squarely within those international norms.

**Mr. Young:** The Canadian way.

**Mr. Dodge:** Separating out the passive side is something we thought to be very important in 1972. They're difficult rules to operate, as we have discussed, but that is a very important feature of our system, which goes beyond the strict exemptions.

**The Chairman:** Could I just ask you, Mr. Dodge or Mr. Beith, how much money have we paid through that dividend program from, say, foreign-owned affiliates of Canadian corporations? How much money would be coming into Canada in the form of dividends at this time? Do we have any idea?

[Traduction]

**Mr. Saint-Julien:** One final question, Mr. Chairman. Is it possible that any major change in the existing regulations might lead to the exodus of a large number of Canadian companies, which would weaken our economy without increasing our tax revenue?

**M. Short:** Il est difficile de prévoir que certaines entreprises quitteraient notre pays. On pourrait s'attendre assurément à deux conséquences. D'un côté, si nous essayons d'imposer les dividendes revenant au Canada parce que les revenus correspondants n'ont pas été imposés dans un autre pays, nous constaterions certainement une forte réduction du montant des dividendes rapatriés au Canada. C'est là une de nos principales préoccupations.

En deuxième lieu, je pense que moins d'investissements, beaucoup moins, seraient effectués à l'étranger par des entreprises canadiennes, si elles devaient être exposées à un régime fiscal beaucoup plus lourd que celui qui s'applique à leurs concurrents des autres pays.

**Le président:** Nous allons devoir préparer un rapport et je voudrais vous poser quelques questions au sujet de certains points essentiels qui devront, je pense, être traitées.

La possibilité d'effectuer une déduction du revenu étranger par le biais des dividendes dépend, si je comprends bien, de la présence du pays d'origine, ou du pays étranger, sur une certaine liste. Il pourrait également s'agir—comme cela a été dit, notamment par le vérificateur général—d'un paradis fiscal qui n'impose pas ces revenus étrangers. La société a cependant la possibilité de reverser une partie de ces profits à ses actionnaires au Canada au moyen des dividendes.

Existe-t-il, à part le Canada, des pays développés qui permettent une exonération fiscale des dividendes provenant des filiales à capital étranger d'entreprises nationales installées dans des paradis fiscaux, conformément à la liste du vérificateur général? Y a-t-il de nombreux pays accordant les mêmes avantages ou faisons-nous exception sur la scène internationale?

**M. Dodge:** Monsieur le président, monsieur Short pourra vous donner plus de détails si vous le voulez, mais en gros, comme je l'ai dit dans ma déclaration d'ouverture, deux systèmes sont généralement utilisés. Il y a, d'une part, un système d'exemption, celui de la France et de l'Allemagne et, d'autre part, un système de crédit d'impôt, utilisé par les États-Unis. La façon dont nous procédons au Canada se situe tout à fait dans le cadre des normes internationales.

**M. Young:** À la canadienne.

**M. Dodge:** La distinction entre le revenu passif et le revenu actif nous paraissait très importante en 1972. La réglementation est difficile à appliquer, comme nous l'avons vu, mais c'est une caractéristique très importante de notre système qui va au-delà de la simple notion d'exemption.

**Le président:** Puis-je vous demander, monsieur Dodge ou M. Beith, combien d'argent a été versé, dans le cadre de ce programme de dividendes, provenant, disons, de corporations étrangères affiliées à des corporations canadiennes? Quels sont les sommes entrant au Canada actuellement sous forme de dividendes? En avez-vous une idée approximative?

[Text]

**Mr. Beith:** I believe the Auditor General made reference to the amount in his report, Mr. Chairman. At paragraph 2.57 he mentions that with respect to Barbados there's \$400 million in dividends from companies.

**Mr. Redway:** He said it was \$600 million in dividends.

**The Chairman:** I read that, but I'm asking how much money, for the whole of Canada, including all corporations with foreign affiliates, is returned to Canadians in the form of dividends, tax free?

**Mr. Dodge:** Mr. Chairman, we don't have that information here. It can be compiled and perhaps I could have Mr. Holland get back to the clerk with that information.

**The Chairman:** Do you understand specifically what I'm after?

**Mr. Dodge:** I understand what you're after.

**The Chairman:** I want to have a sum of money that comes into Canada in dividends from foreign-owned subsidiaries—the overall picture.

**Mr. Dodge:** We'll take it back a couple of years and do the aggregate for those couple of years.

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, I wonder if that information is not what we have revealed in paragraph 2.57. We said that, according to the Revenue Canada T-106 database, Canadian corporate taxpayers have invested \$92 billion abroad in various forms, in equity and loans, and that they had received over \$4.2 billion in dividends from these investments in 1990. I wonder if that information really answers your question.

**Mr. Redway:** Is that income tax-free?

• 1140

**Mr. Desautels:** Not necessarily.

**The Chairman:** How much of that \$4.2 billion in dividends is tax free in Canada?

**Mr. Dodge:** We'll attempt to get that information to you as quickly as possible.

**Mr. Redway:** In the article in *The Financial Post* by Mr. Slutsky that the minister's staff felt was important for us to take a look at, Mr. Slutsky says in his concluding paragraph:

Canada could easily be classed as a tax haven. It has special incentives for research and development and investment tax credits that can reduce tax rates to nil or even result in a refund to previously paid taxes.

Would you agree with that, Mr. Dodge? Is Canada a tax haven?

**Mr. Dodge:** I hope I've been careful not to use the Auditor General's words "tax haven" as we've gone through this. We have particular fiscal incentives in our act, just as other countries do. They are legislated by Parliament and we administer them appropriately.

[Translation]

**M. Beith:** Je pense que le vérificateur général mentionne ce montant dans son rapport, monsieur le président. Au paragraphe 2.57 il signale la somme de 400 millions de dollars en dividendes de compagnies de la Barbade.

**M. Redway:** Il a parlé de 600 millions de dollars de dividendes.

**Le président:** J'ai lu cela, mais je voudrais savoir quelle est la somme totale versée aux Canadiens sous forme de dividendes, nets d'impôts, dans l'ensemble du pays, en incluant toutes les corporations ayant des filiales étrangères?

**M. Dodge:** Monsieur le président, nous ne disposons pas de cette information ici. Nous pouvons calculer ce montant et M. Holland pourra peut-être le communiquer plus tard à la greffière.

**Le président:** Vous comprenez bien ce qui m'intéresse?

**M. Dodge:** Je comprends ce qui vous intéresse.

**Le président:** Je veux savoir quelle est la somme correspondant aux dividendes de filiales étrangères rentrant au Canada, le montant total.

**M. Dodge:** Nous remontrons deux ans en arrière et nous ferons les calculs à partir des chiffres correspondant à ces deux années.

**M. Desautels:** Monsieur le président, je me demande si l'information en question n'est pas indiquée dans notre paragraphe 2.57. Nous avons dit que, d'après la banque de données T-106 du ministère du Revenu national, les corporations canadiennes avaient investi à l'étranger 92 milliards de dollars sous des formes diverses, prêts ou fonds propres, et qu'elles avaient reçu plus de 4,2 milliards de dollars de dividendes sur ces investissements en 1990. Peut-être cela répond-il en fait à votre question.

**M. Redway:** Est-ce un revenu net d'impôt?

**M. Desautels:** Pas nécessairement.

**Le président:** Quelle proportion de ces 4,2 milliards de dollars de dividendes est exonérée d'impôt au Canada?

**M. Dodge:** Nous allons essayer de vous communiquer ces renseignements aussi rapidement que possible.

**M. Redway:** Dans l'article de M. Slutsky, paru dans le journal *The Financial Post*, un article dont les collaborateurs du ministre ont jugé qu'il valait la peine de nous être communiqué, on peut lire, dans le dernier paragraphe:

Le Canada pourrait facilement être considéré comme un paradis fiscal. Il y existe des mesures spéciales d'encouragement pour la recherche et le développement et des crédits d'impôts pour investissement qui peuvent réduire le taux d'imposition à zéro ou même entraîner le remboursement d'impôts payés antérieurement.

Êtes-vous d'accord avec cela, monsieur Dodge? Le Canada est-il un paradis fiscal?

**M. Dodge:** J'espère avoir fait attention de ne pas utiliser l'expression du vérificateur général, «paradis fiscal», quand nous avons parlé de cela. Notre loi comporte des stimulants fiscaux, comme dans les autres pays. Ils sont instaurés par le Parlement et nous les administrons en conséquence.



[Texte]

**Mr. Young:** The question, though, is would anybody with any credibility in the world believe Canada is a tax haven?

**Mr. Redway:** Well, Mr. Slutsky says—

**Mr. Young:** I'm talking about credibility now.

**Mr. Redway:** Well, that's what we're getting down to.

**Mr. Young:** I read the rest of the article. Is Canada on any list anywhere in the world, to your knowledge, as a tax haven as recognized by accountants in the industrialized world?

**Mr. Dodge:** Normally I believe the appellation "tax haven" is applied to those countries that have the provisions for financial flow-through type operations, which are taxed at very low rates. But other people are more expert than I am. Perhaps Mr. Short would comment on that.

**The Chairman:** All the tougher questions seem to go to Mr. Short.

**Mr. Short:** I think few would regard Canada as a tax haven. However, every country has features that may allow for the minimization or reduction of tax. In the past Canada has been criticized because, for example, it has a special status corporation called a non-resident-owned investment corporation. That seeks to impose on the corporation no more tax than it would pay if it were a non-resident.

Some individuals, particularly in other countries, like to put their portfolio investment through the non-resident-owned investment corporation, or NROs. While they will pay the Canadian tax they would ordinarily pay as non-residents, it does shelter them perhaps from paying tax or having to convert the currency to that of the country in which they reside.

In that respect would Canada be considered a tax haven? Perhaps, but in a very modest respect. I would really be quite surprised if any article in an international fiscal journal identified Canada generally as a tax haven. We are known as a very favourable jurisdiction in which to establish, for example, a research and development activity, because our fiscal concessions with respect to that type of activity are probably more generous than just about any other country in the world. I don't think that puts us into what would generally be said to be a tax haven status.

**Mr. Redway:** Mr. Beith from National Revenue, I understand the Auditor General has been telling us in his comments, both in his report and today, that he believes the flowing through of income from foreign countries to Canada, perhaps through a third country, is frustrating or is not in accordance with the policy and the intent of Canadian tax policy and Canadian tax legislation. Since you administer this and you see these cases going through, and since the Auditor General specifically referred to the fact that he believes you have particular concerns, I'm wondering what you believe we could do. What could Parliament, Finance, the government do to introduce other mechanisms or other legislation that

[Traduction]

**M. Young:** Il s'agit toutefois de savoir si des gens dont l'opinion est respectée à travers le monde pourraient considérer le Canada comme un paradis fiscal?

**M. Redway:** Eh bien, M. Slutsky déclare. . .

**M. Young:** Je parle d'opinion respectée.

**M. Redway:** Eh bien, c'est ce dont il s'agit.

**M. Young:** J'ai lu le reste de l'article. À votre connaissance, le Canada figure-t-il ou que ce soit dans le monde sur une liste des paradis fiscaux, considéré comme tel par les comptables du monde industrialisé?

**M. Dodge:** Je pense qu'en général, on appelle «paradis fiscaux», les pays où existent des dispositions relatives aux transferts financiers imposés à un taux très bas. D'autres connaissent cette question mieux que moi. M. Short pourrait peut-être vous en parler.

**Le président:** On dirait que M. Short doit répondre à toutes les questions délicates.

**M. Short:** Je pense que peu de gens considéreraient le Canada comme un paradis fiscal. Cependant, chaque pays a des dispositions prévoyant une réduction plus ou moins importante des impôts. On a critiqué le Canada par le passé parce qu'il existait notamment une catégorie spéciale de corporations qu'on appelait des corporations de placement appartenant à des non-résidents. Dans un tel cas, la corporation ne paie pas plus d'impôt que si elle était non résidente.

Certaines personnes, surtout dans d'autres pays, aiment pouvoir placer leurs investissements de portefeuille dans une corporation de placement appartenant à des non-résidents. Même si elles doivent payer l'impôt canadien normalement prélevé auprès des non-résidents, mais cela leur permet peut-être d'éviter d'avoir à effectuer une conversion dans la monnaie de leur pays de résidence.

Le Canada pourrait-il être considéré à cet égard comme un paradis fiscal? Peut-être, mais alors de façon bien modeste. Je serais, en fait, étonné de trouver dans une revue fiscale internationale un article où le Canada serait considéré, de façon générale, comme un paradis fiscal. On sait que, dans notre pays, il est très avantageux d'entreprendre, par exemple, des activités de recherche et de développement parce que les avantages fiscaux que nous accordons aux activités de ce type sont sans doute plus généreux que dans pratiquement n'importe quel autre pays du monde. Je ne crois pas que cela nous mette pour autant au rang de ceux que l'on considère généralement comme des paradis fiscaux.

**M. Redway:** M. Beith, du ministère du Revenu national, je pense que le vérificateur général nous a expliqué, aussi bien dans son rapport qu'aujourd'hui même, qu'à son avis, le transfert au Canada de certaines sommes provenant de pays étrangers, éventuellement via un troisième pays, est une source de frustration ou, tout au moins, ne reflète pas les dispositions ou les fins de la politique fiscale canadienne et de la législation fiscale canadienne. Puisque c'est vous qui appliquez ces dispositions et qui voyez les problèmes qui se posent, et puisque le vérificateur général a signalé expressément que vous lui sembliez avoir des préoccupations particulières, j'aimerais savoir ce que, d'après vous, nous

[Text]

would help you make sure that this income flowing through doesn't frustrate the real intention of our legislation, the real intention of our tax policy? Is there something more we can do, in your view, that we're not doing now to help you make sure we're not being ripped off in this country?

• 1145

**Mr. Beith:** It's a difficult question, Mr. Chairman. Perhaps to recap, we do now have the general anti-avoidance rule. If there's frustration that we've expressed to Finance with respect to the six examples the Auditor General has cited, we now have the general anti-avoidance rule for situations structured that way. If we consider them to be offensive or contrary to the law and the tax policy, I expect we will be applying the general anti-avoidance rule.

I think it's fair to say that it has not been tested, as the chairman asked earlier. We have not yet issued a reassessment under that provision. Currently 89 is being audited in large corporations. With issues such as this, if they're still going on under the threat of GAAR, I expect we will see examples. We will be applying that provision.

So I'm optimistic that this will relieve some of the frustration the Auditor General has seen in our files and in talking to our people. Auditors often get frustrated when they're dealing with the grey areas of FAPI and active business income. We have brought these matters to the attention of Finance.

On FAPI and active business income, we do have a case proceeding to the courts. We have lost at the first level. It's now moving on to the Federal Court of Canada Trial Division. We'll have to see how that develops.

In the meantime, we have alerted Finance to the problem. On whether or not they have the skill to assist us with any change to the law prior to a court decision, as Mr. Short discussed the other day, it's a very difficult area to precisely define. The more precision you put into it the more opportunity there is to move away from it.

**Mr. Redway:** Have you made any specific recommendations as to changes you would like to see either before or after the court decisions are made?

**Mr. Beith:** I believe there was correspondence—

**Mr. Redway:** Is that privileged or can we see that?

**Mr. Beith:** The particular document is privileged. It contains reference to particular taxpayers.

**Mr. Redway:** Is there some way of telling us in a generic form of the types of changes you would like to see made, not necessarily in the existing documents but on paper for us? Could you provide it to the committee?

[Translation]

pourrions faire. Que pourrait faire le Parlement, le ministère des Finances ou le gouvernement pour mettre en place d'autres mécanismes ou d'autres textes législatifs vous permettant de faire en sorte que ces transferts de revenus n'échappent pas au traitement normalement prévu par notre législation et notre politique fiscale? Y a-t-il, selon vous, quelque chose que nous puissions faire, en plus de ce que nous faisons à l'heure actuelle, pour garantir que l'on ne vole rien à ce pays.

**M. Beith:** C'est une question difficile, monsieur le président. Je vous rappellerais que nous avons, à l'heure actuelle, la règle générale anti-évitement. Si les six exemples cités par le Vérificateur général nous ont poussé à exprimer une certaine frustration au ministère des Finances, nous disposons maintenant de cette règle pour les situations de ce type. Si nous considérons qu'elles constituent des infractions à la loi et à la politique fiscale, je pense que nous appliquerons cette règle générale d'anti-évitement.

Il est juste d'ajouter qu'elle n'a pas encore été mise à l'épreuve, comme l'a demandé tout à l'heure le président. Nous n'avons pas encore effectué de redressement fiscal en vertu de cette disposition. Des vérifications à ce sujet ont actuellement lieu dans de grandes entreprises. Si des problèmes de cette nature se posent encore malgré cette règle anti-évitement, je pense que nous aurons des exemples. Nous appliquerons cette disposition.

Je crois donc que cela allégera partiellement la frustration dont le vérificateur général a vu le reflet dans nos dossiers et dans les déclarations des employés de notre ministère. Les vérificateurs sont souvent frustrés quand ils ont à faire face à des imprécisions dans des domaines tels que le revenu étranger accumulé, tiré de biens ou le revenu d'entreprises exploitées activement. Nous avons porté ces questions à l'attention du ministère des Finances.

Pour ce qui est de ces deux catégories de revenus, nous avons actuellement un procès en cours à ce sujet. Nous avons perdu au premier palier et nous allons passer maintenant à la Cour fédérale du Canada—Section de première instance. Nous verrons bien ce qu'il en advient.

Entretemps, nous avons attiré l'attention du ministère des Finances sur ce problème. A-t-il les moyens de nous aider en modifiant la loi avant que le tribunal ne rende son arrêt, comme en parlait M. Short l'autre jour? Il est bien difficile de le savoir avec précision. Plus on traite la chose de façon précise, plus il y a de possibilités d'y échapper.

**M. Redway:** Avez-vous présenté des recommandations spécifiques quant aux modifications que vous aimeriez qu'on y apporte avant ou après l'arrêt du tribunal?

**M. Beith:** Je pense qu'il y a eu un échange de lettres. . .

**M. Redway:** Cette correspondance est-elle privilégiée ou pouvons-nous en prendre connaissance?

**M. Beith:** Le document en question est privilégié. Il cite nommément des contribuables.

**M. Redway:** Pouvez-vous nous parler de façon générale du type de modifications que vous voudriez qu'on y apporte et nous présenter cela par écrit? Pouvez-vous fournir cela au comité?



[Texte]

**Mr. Beith:** Could I take that as notice, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Send it to clerk and we'll circulate it.

**Mr. Redway:** Thank you, Mr. Beith.

Mr. Dodge, you have referred to the fact that we have a hybrid system in accordance with the international regime. As you've indicated, France and Germany provide exemptions for dividends. The U.S. and the United Kingdom provide a foreign-source income tax credit type of system. We go down the middle somewhere or other.

I'm wondering whether you would consider it perhaps more appropriate if we opted for the U.S. and U.K. systems. Specifically, credits would be given for taxes paid in other countries. If taxes weren't paid in other countries, we would tax them in Canada.

• 1150

It doesn't appear as if that would be in breach of an OECD arrangement. It doesn't appear that it's in breach of international norms, because the U.S. and the U.K. do it now. Why wouldn't we do it? It would appear to get at the crux of the matter and would be fairer to the Canadian public, who, as has been pointed out numerous occasions today, are paying their fair share. Most probably believe they are paying more than their fair share, and they just want other people to pay their fair share too.

**Mr. Dodge:** I'll make two general points. If you want more, I'll turn it over to Mr. Short.

The first point is that the tax credit type arrangement is extremely complicated, difficult to administer and gives rise to a lot of regulations. The U.S. regulations are about this thick. It's very complicated, both for the taxpayer and for our administrative authorities. Second, in observing the operation of tax credit regimes, one can see clearly that there are common ways to frustrate the precise intent of those regimes by shifting income around offshore. Hence, neither the British nor the Americans are happy with the way their systems operate.

If you'd like more, I would turn it over to Mr. Short.

**Mr. Redway:** No, I'd like to follow up on that point. I recall that in the recent United States presidential election, the issue of shifting money around from the United States vis-à-vis Japan, in particular, was somewhat of an election issue. During the campaign there was discussion about stopping that from happening, or somehow or other making sure that all the deductions weren't taken in the United States with the income ending up tax-free in Japan.

Even with their system of foreign tax credits, it seems to me that the Americans are expressing their frustration here. At least that's my reading of the American campaign. They recognize that there's a problem and they appear to have a will to try to address it. Do we have a similar will?

[Traduction]

**M. Beith:** Dois-je considérer cela comme une demande officielle, monsieur le président?

**Le président:** Envoyez cela à ma greffière et nous le distribuerons.

**M. Redway:** Merci, monsieur Beith.

Monsieur Dodge, vous avez parlé du fait que nous avons un système hybride par rapport au reste du monde. Comme vous l'avez dit, la France et l'Allemagne prévoient des exonérations pour les dividendes. Les États-Unis et le Royaume-Uni prévoient un système de crédits d'impôts pour le revenu de source étrangère. Nous nous trouvons plus ou moins entre les deux.

J'aimerais savoir s'il vous paraîtrait préférable que nous options pour le modèle américain ou britannique. On accorderait alors des crédits pour les impôts payés dans d'autres pays. Si aucun impôt n'était payé à l'étranger, nous imposerions ces revenus au Canada.

Cela ne me paraît pas contrevenir aux dispositions de l'OCDE ni aux normes internationales, puisque les États-Unis et le Royaume-Uni le font à l'heure actuelle. Pourquoi ne le ferions-nous pas? Il me semble que cela irait au coeur du problème et serait plus juste pour la population canadienne qui, comme nous l'avons signalé à plusieurs reprises aujourd'hui, paye sa juste part. La plupart des Canadiens pensent sans doute qu'ils payent même plus que leur juste part; ils veulent simplement que les autres en fasse autant.

**M. Dodge:** Je ferai deux observations générales. Si vous voulez plus de détails, je donnerai ensuite la parole à M. Short.

En premier lieu, le système de crédit d'impôt est extrêmement compliqué et difficile à administrer; il nécessite une grande quantité de règlements. La réglementation américaine est épaisse comme ça. C'est très compliqué, aussi bien pour le contribuable que pour l'administration. En deuxième lieu, quand on étudie le fonctionnement des régimes qui utilisent les crédits d'impôt, on voit clairement qu'il y a des méthodes couramment utilisées pour se dérober à l'objectif de ces régimes en effectuant des transferts de revenus à l'étranger. Donc, ni les Américains ni les Britanniques ne sont satisfaits du fonctionnement de leur système.

Si vous voulez en savoir plus, je donnerai la parole à M. Short.

**M. Redway:** Non, je voudrais poursuivre sur cette question. Je me souviens qu'à l'occasion des récentes élections présidentielles aux États-Unis, le transfert de certains fonds entre les États-Unis et, en particulier, le Japon a été abordé pendant la campagne. On a parlé d'y mettre un terme ou d'essayer de s'assurer, d'une façon ou d'une autre, que l'on ne pratique pas de déductions aux États-Unis afin que le revenu se retrouve net d'impôt au Japon.

Il me semble donc que même avec leur système de crédits pour impôt étranger, les Américains ressentent une certaine frustration à cet égard. C'est tout au moins comme cela que j'ai compris cette partie de la campagne américaine. Ils se rendent compte qu'il y a un problème, et ils semblent vouloir essayer de le régler. Est-ce que nous avons des intentions analogues?

[Text]

**Mr. Dodge:** Mr. Chairman, the problem being referred to is the other side of the problem. The Americans feel frustrated that they are not getting the appropriate amount of tax on Japanese companies operating in the United States. They allege that the Japanese transfer inputs from the Japanese parent to the American subsidiary at artificially high prices, hence the American subsidiary appears to be earning zero profits when in fact those profits have been transferred back to Japan by the Japanese parent being able to sell the inputs at very high prices into the United States. So the profits show up in Japan rather than in the United States.

That's the key problem that the Democrats were alluding to, and the transfer pricing problem is a whole other issue in international tax. It is quite different from the issues we've been discussing here.

**The Chairman:** Your time has expired. I gave you an additional two minutes. We wanted to end our testimony by noon. Do you have a short question?

**Mr. Redway:** Mr. Chairman, that may be a different side of the issue but the question is still the shuffling back and forth of international money. Surely if everybody recognizes that this is a problem—you mentioned the U.S., the U.K. and other countries around the world—through the OECD or whatever, we should be trying to address this to make some changes so that everybody will be paying a fair share of the tax burden.

• 1155

**Mr. Dodge:** Mr. Chairman, I certainly concur with that. But Mr. Short has chaired the fiscal affairs committee of the OECD. Let me have him express to you, very briefly, the experience he has had in trying to deal with this problem.

**Mr. Short:** It's fair to say that there is generally dissatisfaction. As officials, it would be very attractive if the tax systems of all countries, insofar as it related to foreign-source income, came together.

The major effort to achieve that was within the European Community. As you know, in forming the single community they were hoping, in order to avoid any competitive problem, there would be a harmonization of essential features of their tax legislation. In the area of taxing foreign-source income, there was absolutely no concurrence whatsoever as to what the appropriate regime should be. They have in fact given up. There is very little in their corporate tax systems. The major harmonization has been in excise and commodity taxes.

**The Chairman:** Well, we have come to the end of our three-hour session, but before we adjourn, I want to give the floor to the Auditor General for his comments.

We're going to have to report on this. I'm still having some difficulties with the FAPI rules. I don't know what passive and active incomes are in international terms. I hope somebody can shortly enlighten me on what the solution to that problem is. I think it's at the centre of the argument.

[Translation]

**M. Dodge:** Monsieur le président, le problème dont on nous parle ici est l'envers de l'autre. Les Américains sont frustrés par ce qu'ils ne reçoivent pas suffisamment d'impôt des sociétés japonaises opérant aux États-Unis. Ils disent que les Japonais facturent les livraisons effectuées par la société-mère japonaise à sa filiale américaine à des prix artificiellement élevés, si bien que la filiale américaine semble réaliser des profits nuls alors que ceux-ci ont en réalité été transférés au Japon par la société-mère du fait qu'elle fait payer des prix abusivement élevés à sa filiale américaine. Les profits se retrouvent donc au Japon plutôt qu'aux États-Unis.

Tel est le problème principal auxquels faisaient allusion les démocrates et le problème des prix de facturation interne est une question à part dans la fiscalité internationale. C'est tout à fait différent de ce dont nous sommes en train de parler ici.

**Le président:** Votre temps de parole est terminé. Je vous ai donné deux minutes de plus. Nous voulions terminer les témoignages à midi. Avez-vous une brève question?

**M. Redway:** Monsieur le président, c'est peut-être une autre façon d'aborder cette question, mais il s'agit encore des mouvements de va-et-vient des capitaux internationaux. Si tout le monde se rend compte que cela constitue un problème—vous avez parlé des États-Unis, de la Grande-Bretagne et d'autres pays du monde—à l'OCDE ou ailleurs, nous devrions essayer de régler cette question en apportant des modifications pour faire en sorte que chacun paye sa juste part du fardeau fiscal.

**M. Dodge:** Monsieur le président, je suis bien sûr d'accord avec cela. M. Short a présidé le Comité des affaires fiscales de l'OCDE. Je vais lui demander de nous parler très brièvement de l'expérience qu'il a face à ce sujet.

**M. Short:** Il est juste de dire que dans l'ensemble tout le monde est mécontent. En tant que fonctionnaire, nous serions très satisfaits si les régimes fiscaux de tous les pays s'entendaient sur la façon de traiter les revenus d'origine étrangère.

C'est au sein de la CEE que les principaux efforts en ce sens ont été faits. Comme vous le savez, en formant une communauté unique, ils voulaient éviter les problèmes de concurrence; ces pays espéraient pouvoir harmoniser les dispositions essentielles de leurs législations fiscales. En matière d'imposition des revenus d'origine étrangère, ils ne sont pas parvenus à s'entendre sur le régime qu'il conviendrait d'adopter. Ils ont en fait abandonné ce dossier. Leurs régimes d'imposition des sociétés contient fort peu de chose là-dessus. L'harmonisation s'est faite surtout en matière de taxes d'accise et de taxes sur les biens.

**Le président:** Eh bien, nous atteignons la fin de nos trois heures de travail; toutefois, avant de lever la séance, je voudrais donner la parole au vérificateur général.

Nous devons préparer un rapport à ce sujet. Les règles se rapportant au revenu étranger accumulé, tué de biens nous posent encore des problèmes. Je ne sais pas ce que l'on entend au niveau international par un revenu actif ou passif. J'aimerais que quelqu'un puisse me dire brièvement quelle peut être la solution à ce problème. Je pense que c'est un élément clé dans cette discussion.



## [Texte]

Regarding the GAAR, I've heard that it hasn't been applied yet, that it may be seen as a policeman, but that you don't foresee any great disorder right now. Any arguments I've heard in the last while have been that it's going to be a useful tool. The Minister of Finance said in his comments, tabled today, that it is also a useful tool for overturning tax avoidance. And if I go back to the Auditor General, he says—and I quote from his statement on Tuesday last—“unfortunately, neither specific rules of GAAR have been able to address everyone's concerns”. So I'm a bit confused. It is being said that it is a useful tool, and then the Auditor General says to keep our guard up.

And then I'm concerned about the list of countries that has been put to us and how soon you're going to be revising that. And there may be other points we want to address.

We're going to be adjourning this week. We may have to come back in January for a couple of days, when we may have some further meetings on this question. We may want to hear from some specialists in the field and from the Auditor General again once we've had time to reflect on all that.

I want to give Mr. Desautels the last few minutes of our time, if he wants to add any concluding remarks, and then we'll adjourn.

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, I'll be very brief.

I think the growing internationalization of Canadian business, the creation of free-trade blocs around the world, and the dramatic technological changes that have occurred in recent years make it very important that the issues we've addressed here this morning be dealt with. Things aren't going to get any easier; in fact they're going to be more complicated. Although we want Canadian companies to be competitive, I think we must also ensure that we maintain an equitable tax system. All of this is a very difficult task, and I'm the first one to recognize that, Mr. Chairman.

There may be some confusion among the members as to the degree of agreement or disagreement between the Office of the Auditor General and Finance and Revenue Canada, and that is, I guess, quite understandable. I can say quite safely that we basically agree on the nature of the problem, that there are avoidance opportunities out there. The volume of transactions is such that the stakes are high, and I think there is agreement among the three parties you have at this table that there is risk.

• 1200

What we don't agree on, of course, is the quantification of the problem and what, if anything, can be done about it. I guess that's the core of the issue. Nevertheless, I think there is even there some agreement that certain things can be done

## [Traduction]

Pour ce qui est de la règle générale anti-évitement, j'ai entendu dire qu'on ne l'a pas encore appliquée et qu'on peut la considérer comme un policier, même si vous ne vous attendez pas à beaucoup de problèmes à ce sujet à l'heure actuelle. D'après tout ce que j'ai entendu récemment, ce sera un instrument utile. Le ministre des Finances a dit dans les commentaires qu'il a déposés aujourd'hui que c'est également un instrument utile pour faire échec à l'évitement fiscal. Et si j'en reviens au vérificateur général, il a dit mardi dernier qu'aucune règle précise se rapportant à l'anti-évitement fiscal n'avait malheureusement pu jusqu'à présent répondre aux préoccupations de tous. Je suis donc un peu perplexe. On me dit que c'est un instrument utile, et voilà que le vérificateur général dit que nous devons rester sur nos gardes.

Je me pose également des questions au sujet de la liste des pays qui nous a été présentée, et du temps qu'il faudra attendre pour la réviser. Il y a peut-être également d'autres points que nous aimerions aborder.

Nous allons cesser nos travaux cette semaine. Nous devons peut-être revenir pour quelques jours en janvier afin d'organiser quelques réunions sur cette question. Nous pourrions interroger à ce moment là certains spécialistes, ainsi que de nouveau les représentants du vérificateur général une fois que nous aurons eu le temps de réfléchir à tout cela.

Je voudrais accorder à M. Desautels les dernières minutes qu'il nous reste pour qu'il nous présente sa conclusion; nous lèverons ensuite la séance.

**M. Desautels:** Monsieur le président, je serai très bref.

Je pense que l'internationalisation croissante des activités commerciales canadiennes, la création de blocs de libre-échange un peu partout dans le monde, et les importants changements technologiques intervenus ces dernières années imposent de trouver une solution aux problèmes que nous avons abordés ici ce matin. Les choses ne vont pas se simplifier; elles vont au contraire devenir plus complexes. Même si nous souhaitons que les entreprises canadiennes soient concurrentielles, nous devons également assurer l'équité de notre régime fiscal. Tout cela représente une tâche très difficile et je suis le premier à le reconnaître, monsieur le président.

Les membres du comité se demandent peut-être dans quelle mesure le Bureau du vérificateur général et le ministère des Finances ou celui du Revenu, sont ou non d'accord; et je comprends tout à fait leur perplexité. Je peux vous dire, sans risque de me tromper, que nous sommes fondamentalement d'accord sur la nature du problème. Le fait est qu'il existe des possibilités de pratiquer l'évitement fiscal; le volume des transactions est si élevé que les enjeux sont excessivement importants, et les trois partis représentés ici à cette table seront d'accord pour reconnaître l'existence d'un risque.

Ce sur quoi nous ne sommes pas d'accord, bien sûr, c'est la quantification du problème et la nature éventuelle des mesures indiquées. C'est là le cœur du problème. Néanmoins, je pense que même là, nous reconnaissons tous

[Text]

to improve the situation. It may not catch as much income as all of us would want to catch, but I think efforts in that area could yield some positive results for taxpayers without hurting the Canadian economy. More aggressive application, I suppose, of the FAPI rules, reassessment of the list of designated countries and so on, are things that could be considered.

I recognize that the issues are complex but I think the Department of Finance should be able to respond to the challenge. This, in my view, Mr. Chairman, is an extremely important issue and I appreciate the committee's interest in it. I think it's healthy that parliamentarians appreciate what is at stake here. I consider it my duty to bring it to their attention. I'm encouraged by Finance's intentions to address these questions further, and I intend to continue my dialogue with Finance and to see what progress has been made towards the studies we have been talking about.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Desautels. I want to thank our witnesses for their constructive criticisms and constructive suggestions today. Mr. Dodge, thank you for coming, sir. We wish you a merry Christmas and a happy New Year in Finance. Who knows, maybe you will resolve this issue of foreign-owned subsidiaries.

Mr. Bennett, thank you very much, sir. Continue with your ongoing attention to details and to your absolute devotion to making sure that we evaluate all our programs attentively—we will count on you.

Mr. Holland, thank you.

Mr. Short, thank you very much, sir. You were very helpful to us. We sometimes felt you were put under pressure, but you acted very well and you did give us some good answers.

Mr. Beith, thank you.

Mr. Hiltz, you're welcome, sir, to come back to this committee any time you want. I think you were very helpful to us this morning.

To all of them, Mr. Elkin included, Mr. Desautels, thank you very much.

The meeting stands adjourned for two seconds. I have some business to accomplish before we leave today. The clerk wants me to tell you that the retransmission of these televised committee hearings will be on Sunday, December 13, starting at 12 o'clock.

*[Proceedings continue in camera]*

[Translation]

qu'il faut faire certaines choses pour améliorer la situation. On ne pourra peut-être pas récupérer autant de revenus que nous le souhaiterions tous, mais je pense que des efforts dans ce domaine pourraient avoir des résultats positifs pour les contribuables, sans nuire à l'économie du Canada. On pourrait par exemple envisager une application plus énergique des règles sur le revenu étranger accumulé, tiré de biens; une remise à jour de la liste des pays désignés; etc.

Je reconnais que ces questions sont complexes, mais je pense que le ministère des Finances devrait être capable de relever ce défi. Il s'agit là, selon moi monsieur le président d'un problème extrêmement important, et je suis heureux que le comité s'y intéresse. Il me paraît très sain que les parlementaires se rendent compte de ce qui est en jeu ici. Je crois qu'il est de mon devoir de le signaler. Je trouve encourageant que le ministère des Finances ait l'intention d'étudier ces questions de façon plus approfondie; je souhaite continuer mon dialogue avec ce ministère pour voir quels progrès ont été réalisés pour ce qui a trait aux études dont nous avons parlé.

**Le président:** Merci, monsieur Desautels. Je voudrais remercier nos témoins pour les critiques et les suggestions constructives qu'ils ont présentées aujourd'hui. Monsieur Dodge, je vous remercie d'être venu. Nous vous souhaitons un Joyeux Noël et une heureuse année nouvelle au ministère des Finances. Qui sait, peut-être parviendrez-vous à résoudre cette question des filiales étrangères.

Monsieur Bennett, merci beaucoup. Continuez d'être aussi soucieux des détails, et de vous dévouer corps et âme à faire en sorte que nous évaluions tous nos programmes avec beaucoup d'attention; nous comptons sur vous.

Monsieur Holland, merci.

Monsieur Short, merci beaucoup. Vous nous avez rendu un grand service. Nous avons eu parfois l'impression de vous imposer de lourdes contraintes, mais vous vous en êtes très bien sorti et vous nous avez donné quelques réponses intéressantes.

Monsieur Beith, merci.

Monsieur Hiltz, notre comité sera heureux de vous accueillir à nouveau chaque fois que vous le désirerez. Je pense que vous nous avez rendu un grand service ce matin.

Je vous adresse donc mes remerciements à tous, y compris à M. Elkin et à M. Desautels.

La séance sera levée pendant deux secondes. J'ai encore certaines choses à régler avant que nous ne nous séparions. La greffière me demande de vous signaler que les audiences de notre comité seront retransmises à la télévision le dimanche 13 décembre à partir de midi.

*[La séance se poursuit à huis clos]*























**MAIL  POSTE**

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

**Lettermail**

**Poste-lettre**

**K1A 0S9**

**Ottawa**

*If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Groupe Communication Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9*

---

**WITNESSES**

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Denis Desautels, f.c.a., Auditor General;

Barry Elkin, Principal, Audit Operations Branch.

*From the Department of Finance:*

David A. Dodge, Deputy Minister;

Ian E. Bennett, Senior Assistant Deputy Minister, Tax Policy Branch;

R.A. Short, General Director, Tax Policy Branch.

*From the Department of National Revenue:*

Robert Beith, Senior Advisor, Fiscal Policy and Technical Interpretations.

**TÉMOINS**

*Du Bureau du Vérificateur général du Canada:*

Denis Desautels, f.c.a., vérificateur général;

Barry Elkin, directeur principal, Opérations de vérification.

*Du ministère des Finances:*

David A. Dodge, sous-ministre;

Ian E. Bennett, sous-ministre adjoint principal, Politique de l'impôt;

R.A. Short, directeur général, Politique de l'impôt.

*Du ministère du Revenu national:*

Robert Beith, conseiller principal, Politique fiscale et interprétations techniques.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 39

Monday, February 8, 1993

Tuesday, February 9, 1993

Chairperson: Jean-Robert Gauthier

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 39

Le lundi 8 février 1993

Le mardi 9 février 1993

Président: Jean-Robert Gauthier

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

### RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), consideration of Paragraphs 3.61 to 3.69 of the 1990 Auditor General's Report (Control of monies advanced to employees of the Department of External Affairs)

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), consideration of the Public Accounts of Canada for 1991-92

### CONCERNANT:

Conformément à l'alinéa 108(3)e) du Règlement, étude des paragraphes 3.61 à 3.69 du Rapport du vérificateur général pour 1990 (contrôle des avances aux employés du ministère des Affaires extérieures)

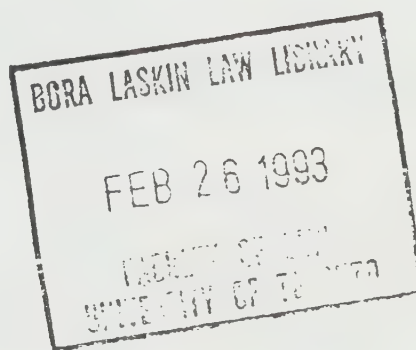
En vertu de l'alinéa 108(3)e) du Règlement, étude des Comptes publics du Canada pour 1991-1992

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1991-92-93

Troisième session de la trente-quatrième législature,  
1991-1992-1993

## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairperson:* Jean-Robert Gauthier

### Members

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Alan Redway  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

Clairette Bourque

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Président:* Jean-Robert Gauthier

### Membres

Eugène Bellemare  
Gabrielle Bertrand  
Bill Kempling  
Gabriel Larrivée  
Alan Redway  
Guy Saint-Julien  
Jack Whittaker  
Douglas Young—(9)

(Quorum 5)

*La greffière du Comité*

Clairette Bourque



## MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, FEBRUARY 8, 1993

(54)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met *in camera* at 4:35 o'clock p.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chairman, Jean-Robert Gauthier, presiding.

*Members of the Committee present:* Eugène Bellemare, Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Bill Kempling, Gabriel Larrivée, Alan Redway, Guy Saint-Julien, Douglas Young.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Richard Domingue and Michelle Salvail, Research Officers. *From the Office of the Auditor General of Canada:* Ron Thompson, Assistant Auditor General.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Richard B. Fadden, Assistant Auditor General, Audit Operations Branch. *From the Office of the Comptroller General of Canada:* Jim McCrindell, Deputy Comptroller General, Accounting and Costing Policy Branch.

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), the Committee considered Paragraphs 3.61 to 3.69 of the 1990 Auditor General's Report (Control of monies advanced to employees of the Department of External Affairs).

At 4:53 o'clock p.m., the Committee proceeded to discuss future business.

It was agreed,—That, pursuant to Standing Order 119 and the guidelines adopted by the House on Friday, March 27, 1992, the Standing Committee on Public Accounts televise in Room 253-D its meeting to be held on Thursday, February 18, 1993, at 9:00 o'clock a.m., within its study of Chapter 20 of the 1992 Auditor General's Report (Department of National Revenue) for the purpose of hearing the Auditor General and the representatives of the Department of National Revenue.

It was agreed,—That, pursuant to Standing Order 119 and the guidelines adopted by the House on Friday, March 27, 1992, the Standing Committee on Public Accounts televise in Room 253-D its meeting to be held on Thursday, February 25, 1993, at 9:00 o'clock a.m., within its study of Chapter 13 of the 1992 Auditor General's Report (Department of Finance) for the purpose of hearing the Auditor General and the representatives of the Department of Finance.

At 5:02 o'clock p.m., Richard Domingue and Ron Thompson began briefing Committee members on the Public Accounts of Canada for 1991-92.

At 5:46 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, FEBRUARY 9, 1993

(55)

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:04 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chairman, Jean-Robert Gauthier, presiding.

## PROCÈS-VERBAUX

LE LUNDI 8 FÉVRIER 1993

(54)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à huis clos à 16 h 35, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Jean-Robert Gauthier (*président*).

*Membres du Comité présents:* Eugène Bellemare, Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Bill Kempling, Gabriel Larrivée, Alan Redway, Guy Saint-Julien, Douglas Young.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Richard Domingue et Michelle Salvail, attachés de recherche. *Du Bureau du Vérificateur général du Canada:* Ron Thompson, vérificateur général adjoint.

*Témoins: Du Bureau du Vérificateur général du Canada:* Richard B. Fadden, vérificateur général adjoint, Opérations de vérification. *Du Bureau du Contrôleur général du Canada:* Jim McCrindell, sous-contrôleur général, Politique de comptabilité et d'attribution des coûts.

Conformément à l'alinéa 108(3)e du Règlement, le Comité étudie les paragraphes 3.61 à 3.69 du Rapport du vérificateur général pour 1990 (contrôle des avances aux employés du ministère des Affaires extérieures).

À 16 h 53, le Comité délibère de ses travaux.

Il est convenu,—Conformément à l'article 119 du Règlement et à la directive adoptée par la Chambre le vendredi 27 mars 1992, que le Comité permanent des comptes publics télédiffuse les audiences qu'il tiendra le jeudi 18 février 1993, à 9 heures, dans la salle 253-D, à l'occasion de l'étude du Chapitre 20 du rapport du vérificateur général de 1992 (ministère du Revenu national); le Comité entendra alors le témoignage du vérificateur général et des représentants du ministère du Revenu national.

Il est convenu,—Conformément à l'article 119 du Règlement et à la directive adoptée par la Chambre le vendredi 27 mars 1992, que le Comité permanent des comptes publics télédiffuse les audiences qu'il tiendra le jeudi 25 février 1993, à 9 heures, dans la salle 253-D, à l'occasion de l'étude du Chapitre 13 du rapport du vérificateur général de 1992 (ministère des Finances); le Comité entendra alors le témoignage du vérificateur général et des représentants du ministère des Finances.

À 17 h 02, Richard Domingue et Ron Thompson informe le Comité sur les Comptes publics du Canada pour 1991-1992.

À 17 h 46, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 9 FÉVRIER 1993

(55)

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à 9 h 04, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Jean-Robert Gauthier (*président*).

*Members of the Committee present:* Eugène Bellemare, Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Alan Redway, Guy Saint-Julien, Jack Whittaker, Douglas Young.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Richard Domingue and Michelle Salvail, Research Officers.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Denis Desautels, f.c.a., Auditor General. *From the Office of the Comptroller General of Canada:* J.A. Macdonald, Comptroller General; John Denis, Director, Government Accounting Policy.

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), the Committee commenced consideration of the Public Accounts of Canada for 1991-92.

The Comptroller General and the Auditor General each made a statement and, with the other witness, answered questions.

At 10:57 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Clairette Bourque

*Clerk of the Committee*

*Membres du Comité présents:* Eugène Bellemare, Gabrielle Bertrand, Jean-Robert Gauthier, Gabriel Larrivée, Alan Redway, Guy Saint-Julien, Jack Whittaker, Douglas Young.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Richard Domingue et Michelle Salvail, attachés de recherche.

*Témoins: Du Bureau du Vérificateur général du Canada:* Denis Desautels, f.c.a., vérificateur général. *Du Bureau du Contrôleur général du Canada:* J.A. Macdonald, contrôleur général; John Denis, directeur, Politique comptable du gouvernement.

Conformément à l'alinéa 108(3)e) du Règlement, le Comité étudie les Comptes publics du Canada pour 1991-1992.

Le contrôleur général et le vérificateur général font chacun un exposé et, avec l'autre témoin, répondent aux questions.

À 10 h 57, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*La greffière du Comité*

Clairette Bourque



[Texte]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, February 9, 1993

• 0904

**Le président:** Il y a quorum. J'espère que la réunion va se dérouler dans la paix et la fraternité.

En vertu de l'alinéa 108(3)e) du Règlement, nous étudions les Comptes publics du Canada pour 1991-1992.

Du Bureau du contrôleur général du Canada, nous recevons M. J.A. Macdonald, le contrôleur général,

and John Denis, Director, Government Accounting Policy. From the Office of the Auditor General, we have Denis Desautels, our Auditor General, and Ron Thompson, Assistant Auditor General, Audit Operations Branch.

• 0905

I've been told that both the Comptroller General and the Auditor General have an opening statement on the issue.

I remind members that we are considering this morning the Public Accounts of Canada, Volume I, which was discussed yesterday in our briefing session.

I think this is the first meeting of the public accounts committee on the Public Accounts of Canada and their presentation, Mr. Macdonald, and I invite you to give us your comments and to take us on this very interesting journey into a very complex and difficult issue.

**Mr. J.A. Macdonald (Comptroller General of Canada):** Thank you, Mr. Chairman.

I'm very pleased to be before the committee to discuss the 1992 Public Accounts of Canada, which we tabled in Parliament last December. It's a particular pleasure because I am happy to note that as in 1990 we have a clean opinion; that is, the Auditor General issued an opinion without reservations with respect to these financial statements.

I'd like to remind members that the responsibility for the financial statements is a shared responsibility. It's shared by the Minister of Finance, the Receiver General for Canada, and the President of the Treasury Board to whom I report.

As the preparers of the summary financial statements of the Government of Canada, we obviously prefer to be able to resolve our differences with the Auditor General and avoid any uncertainties that might be created by reservations as to fairness that have found their way into past audit opinions. Obviously, financial statements that are accompanied by a clean audit opinion will allow both the preparers and the users of the statements to focus more clearly on the financial results themselves.

Le but premier des états financiers est de fournir des renseignements au Parlement et, par le fait même, au public, afin de faciliter la compréhension des activités et des ressources financières dont le gouvernement est responsable.

[Traduction]

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mardi 9 février 1993

**The Chairman:** I see a quorum. I hope that the meeting will proceed in a climate of peace and fraternity.

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), we are considering the Public Accounts of Canada for 1991-92.

From the Office of the Comptroller General of Canada, we welcome J.A. Macdonald, Comptroller General.

et John Denis, directeur, Politique comptable du gouvernement. Du Bureau du Vérificateur général du Canada, nous accueillons Denis Desautels, vérificateur général, et Ron Thompson, vérificateur général adjoint, Direction générale des opérations de vérification.

On m'a dit que le contrôleur général et le vérificateur général ont une déclaration préliminaire à faire.

Je rappelle aux membres du comité que nous étudions ce matin les Comptes publics du Canada, volume I, dont il a été question hier à la séance d'information.

Je pense que c'est la première séance du Comité des comptes publics sur les comptes publics du Canada et la façon dont ils sont présentés, monsieur Macdonald, et je vous invite à faire votre déclaration et à nous guider dans l'examen de cette question à la fois très complexe et difficile.

**M. J.A. Macdonald (contrôleur général du Canada):** Merci, monsieur le président.

C'est un plaisir pour moi de me présenter devant votre comité pour discuter des Comptes publics du Canada pour l'exercice 1992, qui ont été déposés au Parlement en décembre dernier. Je suis également heureux de signaler que, comme c'était le cas en 1990, le vérificateur général a exprimé une opinion sans réserve au sujet de ces états financiers.

J'aimerais rappeler aux membres du comité que les états financiers sont la responsabilité conjointe du ministre des Finances, du receveur général du Canada et du président du Conseil du Trésor, de qui je relève.

Lorsque nous préparons les états financiers sommaires du gouvernement du Canada, nous préférons bien sûr être en mesure de régler nos divergences d'opinions avec le vérificateur général, afin d'éviter les incertitudes causées par des réserves quant à la fidélité des états financiers, comme cela a déjà été le cas dans le passé. Une opinion sans réserve permet à ceux qui sont chargés de préparer les états aussi bien à ceux qui les utilisent de fixer leur attention sur les résultats financiers.

The main purpose of the financial statements is to provide information to Parliament, and thus the public, to allow an understanding of the financial affairs and resources with which the Government has been entrusted.

## [Text]

Our basic financial statements consist of five statements and the accompanying notes. They include the statement of assets and liabilities, revenues and expenditures, accumulated deficit, and changes in financial position. Most of these are similar to what's found in the private sector, other than the statement of accumulated deficit, which tends to be unique to governments.

The fifth statement is the statement of transactions. It shows the extent to which cash going out from the government exceeded cash coming in and the resulting net new borrowing.

More detailed descriptions of the five statements and their functions are found in the preface to the audited financial statements in volume I of the public accounts.

I'd like to take a minute to talk just a bit about the financial year and what the financial statements show.

L'état des recettes et dépenses présenté à la page 2.7 indique un déficit de 34,6 milliards de dollars pour l'exercice 1991-1992. Ceci est une augmentation de 4 milliards de dollars par rapport à l'exercice précédent. Cette augmentation a porté le déficit accumulé au 31 mars 1992 à 423,1 milliards de dollars.

The increase in the deficit reflected the recession and is attributed largely to an increase in transfer payments of \$9.2 billion, largely for higher unemployment and old age security benefits and increased transfers to other levels of government, combined with the \$3.3 billion decrease in corporate income tax and excise tax revenues. These unfavourable factors were partially offset by higher revenues from personal income taxes and unemployment insurance contributions of \$6.3 billion, a decrease in program expenditures of \$0.7 billion due to the government's budget cut exercises, and a reduction of \$1.3 billion in public debt charges caused by generally lower interest rates.

Pour ce qui est de la tendance par rapport aux exercices antérieurs, on note dans le tableau de la page 1.2 que le déficit, qui était relativement stable depuis cinq ans, a connu une hausse marquée en 1991-1992 et que la tendance à la baisse du déficit en tant que pourcentage du produit intérieur brut a été renversée.

On a more detailed level, gross revenue for the year was \$125.8 billion, up 2.5%, or \$3.1 billion, over the previous year. The growth in revenues was affected by a number of factors. Income taxes increased by 4.6% to \$87.2 billion as a result of increases in personal income taxes, which are the largest component of revenue, as well as increases in unemployment insurance contributions caused by higher maximum insurable earnings and higher premium rates. This was partially offset by a decline in corporate taxes reflecting the impact of the recession on corporate profits. Gross excise taxes and duties decreased by 3.4% to \$25.7 billion, due primarily to the transitional costs associated with sales tax

## [Translation]

Les états financiers de base comprennent cinq états et des notes afférentes. Les états de l'actif et du passif, des recettes et dépenses, du déficit accumulé et de l'évolution de la situation financière sont semblables à ceux que l'on trouve dans le secteur privé. La plupart de ces états sont semblables à ceux que l'on trouve dans le secteur privé, mis à part l'état du déficit accumulé, qui est propre aux gouvernements.

Le cinquième état est l'état des opérations. Cet état indique l'excédent des sorties de fonds sur les rentrées de fonds du gouvernement et les nouveaux emprunts nets qui en découlent.

Des renseignements supplémentaires sur ces cinq états sont fournis dans la Préface aux états financiers vérifiés du gouvernement du Canada, volume I des Comptes publics.

J'aimerais prendre quelques instants pour parler un peu de l'exercice et de ce que révèlent les états financiers.

The Statement of Revenue and Expenditure on page 2.7 reports the deficit for the 1991-92 fiscal year at \$34.6 billion, an increase of \$4.0 billion over last year. This result brought the accumulated deficit at March 31, 1992 to a total of \$423.1 billion.

Le déficit reflète la récession et peut être attribué en grande partie à l'augmentation de 9,2 milliards de dollars des paiements de transfert versés aux particuliers, notamment pour les prestations d'assurance-chômage et de sécurité de la vieillesse, et aux autres paliers de gouvernement, et à une diminution de 3,3 milliards de dollars des recettes provenant de l'impôt sur le revenu des sociétés et de la taxe d'accise. Ces facteurs défavorables ont été compensés en partie par une hausse de 6,3 milliards de dollars des recettes provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers et des cotisations d'assurance-chômage, par une baisse de 0,7 milliard de dollars des dépenses de programmes en raison des réductions budgétaires effectuées par le gouvernement, et par une diminution de 1,3 milliard de dollars des frais de la dette publique, que l'on doit au fléchissement des taux d'intérêt.

On a multi-year trend basis, as noted in the table on page 1.2, the 1991-92 deficit showed a marked increase over the relatively stable levels of the previous five years and represents a reversal of the steady decline of the deficit as a percentage of the gross domestic product.

Si l'on examine de plus près les recettes et les dépenses, on s'aperçoit que les recettes se sont établies à 125,8 milliards de dollars en 1991-1992, soit une augmentation de 2,5 p. 100 ou de 3,1 milliards de dollars par rapport à l'exercice précédent. Un certain nombre de facteurs sont à l'origine de la croissance des recettes. Les recettes provenant de l'impôt sur le revenu ont augmenté de 4,6 p. 100 pour atteindre 87,2 milliards de dollars en raison de la hausse de l'impôt sur le revenu des particuliers—qui est la plus importante composante des recettes—et des cotisations d'assurance-chômage, laquelle hausse est attribuable au relèvement du maximum de la rémunération assurable et des



[Texte]

reform and the netting of the GST credit against GST collections. GST revenues were \$15.2 billion for the year, the first full year of the implementation, which is roughly equal to the sum of the federal sales tax and the GST collected in 1990-91.

[Traduction]

taux de cotisation. Cette augmentation des recettes a été compensée en partie par une baisse des recettes provenant de l'impôt sur le revenu des sociétés, qui témoigne de l'incidence de la récession sur les bénéfices des sociétés. Les taxes et droits d'accise se sont établis à 25,7 milliards de dollars, soit une diminution de 3,4 p. 100 attribuable principalement aux frais de transition relatifs à la réforme de la taxe de vente et à la déduction, des recettes de la TPS, du crédit pour TPS offert aux contribuables à faible revenu. En 1991-1992, pendant son premier exercice complet d'application, la TPS a produit des recettes nettes de 15,2 milliards de dollars, montant identique aux recettes combinées de la TPS et de la TVF en 1990-1991.

## • 0910

On the expenditure side, gross budgetary expenditure totalled \$160.4 billion, an increase of 4.6% over the previous year. Most of this increase can be attributed to higher transfers to persons, up 13.6% to \$40.8 billion. This increase primarily reflected a 23.8% increase in unemployment insurance benefit payments as a result of the recession and other economic factors. Transfers to other levels of government also showed an increase of 7.4% to \$26.1 billion, due to higher transfers to provinces under the Established Programs Financing program and the Canada Assistance Plan. Other transfers that witnessed increases were in agriculture support, grants and contributions to Indians and Inuit peoples, and assistance to developing countries.

En ce qui concerne les dépenses, on note que les dépenses budgétaires ont atteint 160,4 milliards de dollars en 1991-1992, ce qui représente une augmentation de 4,6 p. 100 par rapport à l'exercice précédent. La majeure partie de cette augmentation tient à la progression des transferts aux particuliers, qui ont augmenté de 13,6 p. 100 pour atteindre 40,8 milliards de dollars principalement en raison de la hausse de 23,8 p. 100 des prestations d'assurance-chômage occasionnées par la récession et d'autres facteurs économiques. Les transferts aux autres paliers de gouvernement ont crû de 7,4 p. 100 pour atteindre 26,1 milliards de dollars, en raison de l'accroissement des transferts aux provinces effectués dans le cadre du Financement des programmes établis et du Régime d'assistance publique du Canada. Des hausses ont également été enregistrées au chapitre des paiements de transfert touchant le soutien à l'agriculture, les subventions et contributions aux Indiens et aux Inuit, et l'aide aux pays en développement.

These expenditure increases were partially offset by decreases in crown corporations expenditures and in other program expenditure reductions of 2.1%, because of ongoing restraint measures undertaken by the government. The public debt charges also saw a decrease of 3.1% to \$41.2 billion, reflecting the impact of lower interest rates that more than offset the increase in gross unmatured debt.

Ces dépenses plus élevées ont été compensées en partie par une baisse de 2,1 p. 100 des dépenses des sociétés d'État et des autres dépenses de programmes; cette réduction est attribuable aux mesures de restriction du gouvernement. Les frais de la dette publique ont également diminué de 3,1 p. 100 pour passer à 41,2 milliards de dollars sous l'impulsion du fléchissement des taux d'intérêt, qui a plus que contrebalancé l'augmentation de la dette brute non échue.

The statement of assets and liabilities on page 2.8 indicates the total financial assets remained relatively constant over the previous year. Liabilities increased in total by 7.5%, or \$32.8 billion, to \$466.7 billion. This is attributed to a number of factors. The balance in the superannuation accounts increased by \$5.9 billion during the year, primarily due to employer contributions and interest credited to those accounts. Another change during the year occurred in the allowances for employee benefits, which decreased by 23%, or \$0.9 billion, during the year. The most significant increase in liabilities occurred in unmatured debt, which rose by 9.1%, or \$29 billion, the increase necessary to meet the government's cash requirements for the year.

Passons maintenant à l'état de l'actif et du passif présenté à la page 2.8. On remarque que le total de l'actif financier n'a pas beaucoup changé par rapport à l'exercice 1990-1991. Quant au passif, il a augmenté de 7,5 p. 100, soit de 32,8 milliards de dollars, pour atteindre 466,7 milliards. Plusieurs facteurs sont à l'origine de cet écart. Le solde des comptes de pension de retraite s'est accru de 5,9 milliards de dollars, pendant l'exercice, en raison principalement des contributions des employeurs et des intérêts versés à ces comptes. Un autre changement s'est également produit au cours de l'année en ce qui concerne la provision pour prestations aux employés, qui a diminué de 23 p. 100, soit de 0,9 milliard de dollars. La plus importante augmentation enregistrée concerne la dette non échue, qui s'est accrue de 9,1 p. 100, soit de 29 milliards de dollars. Cette hausse s'est avérée nécessaire pour financer les besoins de trésorerie du gouvernement en 1991-1992.



[Text]

L'état des opérations présenté à la page 2.6 montre que les besoins financiers du gouvernement, qui représentent l'excédent des sorties de fonds sur les rentrées de fonds, se sont élevés à 31,8 milliards de dollars en 1991-1992, comparativement à 24,6 milliards en 1990-1991. Ils comprennent le déficit de 34,6 milliards de dollars pour l'exercice, moins la provenance nette des opérations non budgétaires, qui s'est établie à 2,8 milliards de dollars. Ces besoins financiers ont été financés à l'aide de la provenance des opérations de change, soit 941 millions de dollars de l'émission nette de dette non échue d'une valeur de 29,1 milliard de dollars et d'une diminution de 1,8 milliard de dollars de l'encaisse.

There are a couple of new statements this year. Volume I contains two of them, prepared by the government and audited by the Auditor General. They are the statements required under the Spending Control Act and the Debt Servicing and Reduction Account Act.

In the February 1991 budget, the government introduced measures aimed at improving its financial and economic position, and these measures included proposals for the two pieces of legislation, both of which received parliamentary approval and were implemented in 1991-92.

The intention of these acts is to limit program spending. The Spending Control Act limits program spending for the period 1991-92 through 1995-96 to the levels projected in the February 1991 budget. The debt servicing and reduction account calls for certain revenues, including the GST, to be used to service the public debt rather than fund new program spending. Transactions in respect of each act are reported in a separate audited statement and accompanying notes.

Le vérificateur général du Canada a émis une opinion sans réserve sur chacun de ces états, ce qui veut dire qu'il est d'avis que chaque état présente fidèlement, à tous égards importants, l'information requise par ces lois, selon les conventions comptables énoncées par le gouvernement. L'état exigé en vertu de la Loi limitant les dépenses publiques indique que les dépenses de programmes soumises au contrôle des dépenses ont été inférieures de 1,4 milliards de dollars au plafond de 97,2 milliards de dollars établi pour l'exercice conformément aux dispositions de la loi. Ce résultat est essentiellement attribuable aux compressions budgétaires effectuées par le gouvernement en réaction aux pressions qui s'exerçaient sur la situation financière de notre pays.

• 0915

The debt servicing and reduction account statement of transactions presents how GST revenues, gains on disposals of investments in crown corporations, and gifts to the Crown were applied against the charges associated with the public debt. In 1991-92, these revenues' net of GST refunds, rebates and credits amounted to \$15.2 billion and were applied to public debt charges of \$41.2 billion.

[Translation]

The Statement of Transactions on page 2.6 discloses that financial requirements for 1991-92, that is the extent to which cash going out exceeded cash coming in were \$31.8 billion, compared with \$24.6 billion in 1990-91. They consisted of the deficit requirement of \$34.6 billion less net sources of \$2.8 billion from non-budgetary transactions. These financial requirements were financed by net foreign exchange transactions of \$941 million, the net issue of new debt of \$29.1 billion mentioned earlier, and a decrease in cash balances of \$1.8 billion.

Le Volume 1 des Comptes publics de 1992 renferme deux nouveaux états qui ont été préparés par le gouvernement et vérifiés par le vérificateur général. Il s'agit des états exigés en vertu de la Loi limitant les dépenses publiques et de la Loi sur le compte de service et de réduction de la dette.

Dans le budget de février 1991, le gouvernement a instauré des mesures visant à améliorer sa situation financière et économique, dont la présentation de ces deux projets de loi qui ont été approuvés par le Parlement et sont entrés en vigueur en 1991-1992.

Les deux lois visent à restreindre les dépenses de programmes. En vertu de la Loi limitant les dépenses publiques, les dépenses de programmes pour les exercices 1991-1992 à 1995-1996 ne doivent pas dépasser les plafonds prévus dans le budget de février 1991. Quant à la Loi sur le compte de service et de réduction de la dette, elle exige que certaines recettes, y compris celles provenant de la taxe sur les produits et services, soient appliquées aux frais de service de la dette plutôt qu'au financement de nouvelles dépenses de programmes. Les opérations relatives à chaque loi sont présentées dans un état vérifié et des notes afférentes distincts.

The Auditor General of Canada expressed an unqualified opinion with respect to each of these statements. This means that, in his opinion, the information in each statement is presented fairly, in all material respects, in accordance with supporting legislation and the stated accounting policies of the Government. In the Statement Required under the Spending Control Act, the Government reported that program spending subject to spending control was \$1.4 billion lower than the established limit for the year of \$97.2 billion, determined according to the provisions of the Act. This result was principally due to budget cuts undertaken by the Government in response to pressures impacting on our country's fiscal situation.

L'état des opérations du Compte de service et de réduction de la dette montre comment le gouvernement a appliqué aux frais de la dette publique les recettes provenant de la TPS, les gains provenant de la disposition de placements dans les sociétés d'État et les dons à l'État. En 1991-1992, ces recettes nettes, c'est-à-dire déduction faite des remboursements, remises et crédits d'impôt relatifs à la TPS ont atteint 15,2 milliards de dollars et ont été appliquées aux frais de la dette publique, qui s'élevaient à 41,2 milliards de dollars.



## [Texte]

I would like to spend a moment on the Auditor General's observations for 1991-92. The observations section of the Auditor General's opinion addresses various aspects of the summary financial statements that, despite not establishing grounds for reservations, the Auditor General feels should be raised.

The first observation made is that the financial statements would be more credible if the government fully implemented all recommendations of the Public Sector Accounting and Auditing Committee, PSAAC, of the Canadian Institute of Chartered Accountants. This group prepares a steady stream of recommendations relating to government accounting and auditing procedures. The issue of modified equity accounting is provided as an example of non-compliance since the government continues to use the cost basis of accounting for its investments in enterprise corporations rather than using the modified equity approach as recommended by PSAAC.

À ce propos, je tiens à préciser que le gouvernement appuie indéniablement les travaux de ce Comité et qu'il a mis en oeuvre presque toutes ses recommandations de ces dernières années. Toutefois, il faut du temps pour analyser les modifications qu'il est proposé d'apporter aux conventions comptables de l'administration fédérale. C'est pourquoi certaines recommandations n'ont pas encore été mises en oeuvre. Pour ce qui est de la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation, nous nous sommes penchés sur la question et nous avons analysé l'incidence financière de l'abandon de la méthode de comptabilisation à la valeur d'acquisition. Nous sommes toujours en train d'examiner la politique afin de déterminer s'il y aurait lieu pour le gouvernement d'adopter la nouvelle méthode proposée.

The second observation made by the Auditor General is that the statements would be more understandable if they were presented in a concise annual report, which would incorporate budget versus actual information. We agree that a report would be extremely useful to users of government financial statements, and over the years we have provided expanded reference in section 1 of the public accounts. And the Department of Finance, through the fiscal monitor, has gone a considerable distance in meeting some of those needs. But these are just one of many priorities the government faces, and at this point in time we have not yet delivered on that particular recommendation. We are confident, though, that the degree of disclosure we now provide is considerably enhanced and much more understandable than it was five or six years ago.

In response to the Auditor General's observation that the government is disregarding the advice and recommendations of the public accounts committee, I must refer the committee to the response made by the president of the Treasury Board on behalf of the government to the committee's fifth report. With respect to a number of the recommendations, recommendation A on estimating tax revenue collected on behalf of the provinces, which was a

## [Traduction]

J'aimerais maintenant vous parler des observations du vérificateur pour l'exercice 1991-1992. Dans ses observations, le vérificateur général examine divers aspects des états financiers sommaires qui, même s'ils ne donnent lieu à aucune réserve, lui paraissent importants.

Le vérificateur général fait d'abord observer que les états financiers seraient plus crédibles si le gouvernement mettait en oeuvre toutes les recommandations du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public, de l'Institut canadien des comptables agréés. Ce groupe prépare un ensemble de recommandations sur les procédures comptables et de vérification du gouvernement. Donnant un exemple de non-conformité, il mentionne que l'investissement du gouvernement dans les sociétés d'État «entreprises» continue d'être comptabilisé à la valeur d'acquisition, plutôt que selon la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation comme le recommande le comité précité.

In response to this point, I would like to stress that the Government strongly supports the work of PSAAC, and has implemented many of its recommendations in recent years. However, the process of revamping the Government's accounting policies involves time and study. As a result, certain recommendations remain outstanding. On the specific issue of modified equity accounting, we have been studying this question and have analysed the financial impact of switching from the cost method. We are now reviewing the policy to determine whether a change to modified equity accounting would be appropriate for the Government.

Le vérificateur général fait ensuite remarquer que les états seraient plus faciles à comprendre s'ils étaient présentés dans un rapport financier annuel concis dans lequel les résultats obtenus seraient comparés avec les prévisions budgétaires. Nous croyons nous aussi qu'un tel rapport serait extrêmement utile aux utilisateurs de l'information financière du gouvernement. Au fil des ans, nous avons fourni d'amples références à la section 1 des Comptes publics. Le ministère des Finances, par la Revue financière, a grandement contribué à répondre à certains de ces besoins. Mais ce ne sont là que quelques-unes des priorités dont le gouvernement doit s'occuper et, pour l'instant, nous n'avons pas encore pu donner suite à cette recommandation précise. Nous sommes toutefois confiants que le niveau de reddition de comptes et la compréhensibilité de celle-ci sont de loin supérieurs à ce qu'ils étaient il y a cinq ou six ans.

En réponse à l'observation du vérificateur général selon laquelle le gouvernement ne tient pas compte de l'avis et des recommandations du Comité des comptes publics, je prie les membres du comité de se reporter à la réponse du président du Conseil du Trésor au cinquième rapport du comité. La recommandation A sur l'estimation de l'impôt sur le revenu perçu au nom des provinces, question à propos de laquelle le vérificateur général avait exprimé une réserve en 1991, a été



[Text]

reservation in 1991, has since been adopted by the government. The modified equity one remains under active study.

The other four recommendations relate to remaining issues that formed the basis of the Auditor General's 1991 reservations. The first related to the accounting treatment of changes in actuarial liabilities for employee pension plans as a result of wage restraints; the second was Petro-Canada. The Treasury Board's response, on behalf of the government, stated the government's policy in regard to each of those.

Although the disagreements last year between the government and the Auditor General over interpretation of accounting policy were unfortunate, we hope this type of issue will not arise in the future as we move along to get the accounting policies for government more developed and accepted by all parties.

Enfin, les observations mettent en relief cinq domaines dans lesquels le gouvernement pourrait améliorer ses conventions comptables et ses rapports financiers.

On loans receivable for sovereign states, the government's position remains that these debtors are essentially different from private sector commercial debtors. Sovereign states will continue to produce gross domestic product and do not go bankrupt. Therefore, the government's position is that these loans are ultimately collectible unless formally repudiated. At the same time, however, we recognize that debt relief measures are probable for some financially troubled countries, and we have established an allowance accordingly. The government performs an annual review of projected debt relief measures in order to determine the adequacy of this allowance, and makes adjustments where this is warranted.

• 0920

La deuxième recommandation du vérificateur général porte sur le traitement comptable des investissements dans les sociétés d'État «entreprises». J'ai déjà fait des commentaires à ce sujet.

The third deals with the government's practice of offsetting disbursements against revenues, and we understand the auditor's position on this. Although the government's initiatives, such as child tax credit, bear some similarities to government programs, they are nonetheless different in their inherent nature. The tax credits reflected in these financial statements are linked to an individual's income and administered through the income tax system. The government feels that our policy of offsetting these disbursements against revenues is appropriate and is consistent with previous years; and the deficit is not affected by this treatment. As the Auditor General notes, we provide full disclosure of the

[Translation]

mise en oeuvre depuis par le gouvernement. La recommandation portant sur l'adoption de la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation pour les sociétés d'État «entreprises» fait actuellement l'objet d'un examen approfondi.

Les quatre autres recommandations traitent des derniers points sur lesquels le vérificateur général a fait des réserves en 1991. Le premier point concerne la façon dont a été comptabilisé le passif actuariel des régimes de retraite des employés, par suite des restrictions salariales imposées par le gouvernement; le deuxième a trait au rajustement de la valeur enregistrée de l'investissement du gouvernement fédéral dans Petro-Canada. Le Conseil du Trésor, au nom du gouvernement, a énoncé la politique gouvernementale applicable à chacun de ces points.

Bien qu'il soit dommage que le gouvernement et le vérificateur général n'aient pu s'entendre l'an dernier sur l'interprétation des conventions comptables, nous croyons que c'est en continuant d'améliorer les conventions comptables des administrations publiques de façon qu'elles puissent être acceptées par toutes les parties, que nous arriverons à éviter de tels désaccords à l'avenir.

Finally, the observations point out five areas where the Government could strengthen its accounting policies and financial reporting.

En ce qui concerne les prêts consentis à des États souverains, le gouvernement estime que ce genre de débiteur est très différent des débiteurs commerciaux. Les États souverains continuent de produire un produit intérieur brut et ne font pas faillite. Le gouvernement considère donc ces prêts comme étant recouvrables tant qu'il n'y a pas répudiation officielle. Certes, il aura probablement à venir en aide à certains pays en difficulté financière. C'est d'ailleurs pourquoi il établit une provision et vérifie tous les ans si elle est suffisante pour répondre aux mesures d'aide anticipées. Si cela est nécessaire, il effectue les rajustements qui s'imposent.

The second area of concern mentioned by the Auditor General relates to the accounting treatment of investments in enterprise Crown corporations. I have commented on this earlier.

Le troisième point concerne la pratique du gouvernement qui consiste à déduire des débours des recettes. Le gouvernement comprend le point de vue du vérificateur à ce sujet. Quoique les initiatives telles que le crédit d'impôt pour enfants ressemblent en quelque sorte à des programmes gouvernementaux, il existe néanmoins des différences importantes. Ces crédits d'impôt sont liés au revenu de particuliers et sont administrés par l'entremise du système d'impôt sur le revenu. Nous croyons donc que notre convention comptable, qui consiste à déduire les débours des recettes, est appropriée et conforme à celle des années précédentes; le déficit n'est pas touché par cette convention.



## [Texte]

accounting treatment used and the amounts involved, thus allowing users of the financial statements to understand the nature and impact of these measures.

Le quatrième point a trait aux garanties d'emprunts. Comme l'indique la réponse du gouvernement aux recommandations présentées au chapitre 13 du Rapport annuel de 1992 du vérificateur général, nous sommes d'accord avec le vérificateur à ce sujet, et mon bureau étudie présentement cette question afin de déterminer s'il y aurait lieu de modifier les conventions comptables à partir des états financiers de 1992-1993, afin de reconnaître les dépenses attribuables aux garanties de prêts lorsque certains critères préétablis sont rencontrés.

The fifth and last item addresses tax expenditures. The government recognizes and appreciates the Auditor General's concern regarding the transparency of tax expenditures and accordingly issues periodic reports on this subject. The most recent was issued in 1992, in December, and this information offers users of government financial reports the opportunity to analyse government spending in a broader sense, should they wish to do so.

Mr. Chairman, that concludes my opening statement.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Macdonald.

I will now ask the Auditor General to make his statement.

Monsieur Desautels.

**M. Denis Desautels, f.c.a. (vérificateur général du Canada):** Je vous remercie, monsieur le président. Je suis très heureux d'être ici ce matin, et ce pour deux raisons.

En premier lieu, je crois qu'il est important que le Comité des comptes publics réserve chaque année du temps pour examiner les états financiers du gouvernement avec ceux qui ont la responsabilité de leur préparation, c'est-à-dire le contrôleur général. Cette pratique est courante dans le monde des affaires, où le comité de vérification des conseils d'administration passe en revue les états financiers avec leurs fabricants et les vérificateurs. Je pense qu'il serait souhaitable de l'adopter, car la situation financière du gouvernement revêt une grande importance pour tous les Canadiens.

Au cours des années précédentes, le Comité des comptes publics a joué un rôle clé en encourageant le gouvernement à améliorer ses états financiers. Les réunions avec le Comité ont porté essentiellement sur les restrictions à l'opinion du vérificateur, les cas où le vérificateur général croit que les états financiers renferment des inexactitudes importantes et où les utilisateurs des états financiers ne peuvent pas se fier aux résultats communiqués.

Ceci m'amène à la deuxième raison pour laquelle je suis heureux d'être ici ce matin. Cette année, mon opinion sur les états financiers du gouvernement ne comporte aucune restriction. C'est ce que nous appelons une opinion «sans réserve».

## [Traduction]

Comme le vérificateur général le fait remarquer, le gouvernement fournit une information convenable de ce qui se fait et indique les sommes en jeu de sorte que les utilisateurs des états financiers puissent comprendre la nature et l'impact de ces mesures.

The fourth item relates to the method of accounting for loan guarantees. As noted in the Government's response to recommendations made in Chapter 13 of the Auditor General's 1992 Annual Report, we basically agree with the Auditor General on this issue. Presently, my office is studying this matter to determine whether it would be appropriate to change our accounting policy beginning with the 1992-93 financial statements, to require that loan guarantees be recorded as an expenditure if certain accepted criteria are met.

Le cinquième et dernier point concerne les dépenses fiscales. Le gouvernement reconnaît et comprend les préoccupations que suscitent la transparence des dépenses fiscales, et c'est pourquoi il publie périodiquement des rapports sur le sujet. Le plus récent remonte à décembre 1992. Cette information est donc à la disposition de ceux et celles qui en ont besoin pour analyser l'ensemble des dépenses publiques plus largement.

Monsieur le président, cela met fin à mes remarques liminaires.

**Le président:** Merci, monsieur Macdonald.

Je demanderais maintenant au vérificateur général de faire son exposé.

Mr. Desautels.

**Mr. Denis Desautels, f.c.a. (Auditor General of Canada):** Thank you, Mr. Chairman. I am delighted to be here this morning, for two reasons.

First, I believe that it is important for the Public Accounts Committee to set aside some time each year to review the Government's financial statements with the Comptroller General, who has the responsibility for preparing them. This is common practice in the business world where the Audit Committee of a Board of Directors examines the Financial Statements with their preparers and auditors. And I think this practice should be adopted here, because the Government's financial situation is so important for all Canadians.

In prior years, the Public Accounts Committee has played a key role in encouraging the Government to improve its financial statements. Meetings with the Committee have focused on audit reservations—instances where the Auditor General believes that the financial statements contain important inaccuracies, where users of the statement cannot rely on the reported results.

And this brings me to the second reason for being so pleased to be here this morning. This year, there are no audit reservations in my opinion on the Government's financial statements. The opinion is what we call "clean".

[Text]

En bref, selon mon jugement professionnel, les membres du Comité des comptes publics et les autres utilisateurs des états financiers peuvent se fier aux résultats communiqués par le gouvernement pour l'exercice terminé le 31 mars 1992. J'espère sincèrement que les autres opinions que je formulerai dans les années à venir seront également «sans réserve», qu'elles ne seront assorties d'aucun énoncé de restriction.

To digress for a moment, Mr. Chairman, for many years Canada has been at the forefront internationally when it comes to preparing and publishing audited summary financial statements for the government as a whole. As I point out in my observations, the United States and Great Britain do not yet publish audited summary statements. New Zealand has recently begun to do so. Other countries will probably follow this example. The discipline of preparing an annual audited financial statement is essential, in my opinion.

It is very important to continue to promote best practices in this field and to constantly improve this form of accountability. In order to do so, it's also important that future opinions should be reservation-free. It seems to me that there are three ways of ensuring this, and I would hope the public accounts committee might consider endorsing them.

• 0925

First, the annual financial statements must be prepared in a credible manner. In my view this means in compliance with recommendations of the Public Sector Accounting and Auditing Committee of the Canadian Institute of Chartered Accountants.

Second, the annual financial statements must be presented in an understandable fashion. Some form of comprehensive, but succinct, annual financial report would, I believe, greatly enhance understandability.

Third, the annual financial statements must be robust and complete enough to capture and disclose all of the various ways programs are delivered. For example, as I point out in my 1992 observations, there is the risk of loss on loans, including those to foreign states, which should be assessed annually and included in the deficit; there is also the risk of loss on loan guarantees, which should also be assessed annually and reflected in the deficit; there are profits or losses of government-owned corporations which should be included in the deficit when earned or incurred; there are disbursements and revenues which should not be hidden from view by being offset against each other; and finally, information on tax expenditures should be made available annually.

En résumé, monsieur le président, il me semble que pour respecter les recommandations du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public, présenter les données dans un rapport annuel concis et relever les autres défis importants de l'avenir, il faudra beaucoup de travail et de collaboration de la part de toutes les parties concernées.

[Translation]

Put simply, in my professional judgment, members of the Public Accounts Committee and other users of the financial statements can rely on the results reported by the Government for the fiscal year ended 31 March 1992. It is my sincere hope that future audit opinions will also be "clean"—will also be free of audit reservations.

Monsieur le président, permettez-moi de faire une parenthèse. J'aimerais signaler que le Canada occupe l'avant-scène internationale depuis de nombreuses années pour ce qui est de la préparation et de la publication d'états financiers sommaires vérifiés pour l'ensemble du gouvernement. Comme je l'indique dans mes observations, les États-Unis et la Grande-Bretagne ne publient pas encore d'états financiers sommaires vérifiés. La Nouvelle-Zélande a commencé récemment à en publier et d'autres pays suivront sans doute. L'obligation de préparer un état financier annuel vérifié est à mon avis essentiel.

Il est très important de continuer à encourager les meilleures pratiques dans ce domaine, et d'améliorer de façon continue cette forme de reddition de comptes. Pour ce faire, il importe aussi que nos prochaines opinions ne soient assorties d'aucune réserve. Il me semble qu'il existe trois moyens d'y arriver, et j'espère que le Comité des comptes publics songera à les appuyer.

Premièrement, les états financiers annuels doivent être préparés de façon crédible. À mon avis, cela veut dire respecter les recommandations du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés.

Deuxièmement, les états financiers annuels doivent être faciles à comprendre. Une forme quelconque de rapport annuel financier complet mais succinct améliorerait énormément, je crois, la compréhensibilité des états.

Troisièmement, les états financiers doivent être suffisamment étoffés et complets pour englober et divulguer toutes les façons d'exécuter les programmes. Par exemple, et comme je l'ai souligné dans les observations que j'ai formulées en 1992: le risque de pertes sur prêts, y compris le risque de pertes sur les prêts aux États souverains, devrait être évalué tous les ans et reflété dans le déficit. Le risque de pertes sur les garanties d'emprunts devrait également être évalué tous les ans et inclus dans le déficit; les bénéfices ou les pertes des entreprises d'État devraient être inclus dans le déficit dès qu'ils sont gagnés ou qu'elle s sont subies; les débours et les recettes ne devraient pas être camouflés en étant déduits les uns des autres; il faudrait communiquer tous les ans de l'information sur les dépenses fiscales.

In summary Mr. Chairman, it seems to me that achieving compliance with PSAAC, presenting overall numbers in a concise annual report, and addressing other significant challenges that lie ahead will require a good deal of hard work and cooperation by all concerned.



[Texte]

Un appui et un encouragement soutenus de la part de ce Comité pourraient aider à relever ce défi. Le leadership soutenu du contrôleur général à l'intérieur de l'appareil gouvernemental et l'appui du sous-ministre des Finances sont aussi essentiels. Je souhaiterais même que le gouvernement réponde officiellement aux cinq observations que j'ai formulées dans les Comptes publics 1991-1992.

Ceci clôt mon commentaire d'introduction, monsieur le président. Je serai heureux de me joindre à M. Macdonald pour répondre aux questions que vous voudrez bien nous poser. Merci.

**Le président:** Merci, monsieur Desautels; merci, monsieur Macdonald.

Le Comité a tenu hier une réunion sur ce dossier qui est devant nous. Avant qu'on commence les questions, je voudrais que vous m'expliquiez la façon dont vous présentez les dossiers. Je vous réfère à la page 2.29 du texte français et 2.28 du texte anglais. On a eu de la difficulté à comprendre la façon dont vous présentez le Compte de service et de réduction de la dette. Regardons les montants imputés: remboursement et remise de la taxe sur les produits et services, crédits d'impôt, remboursements, etc., 11 329 932 000\$; crédit d'impôt trimestriel de la taxe sur les produits et services, 2 262 083 000\$; frais de la dette, 41 230 000 000\$. C'est à la ligne suivante que j'ai un peu de difficulté: frais de la dette publique, 26 059 164 000\$. À la ligne suivante, on voit: moins montant excédant le solde du compte, 15 171 347 000\$.

J'ai un peu de difficulté, monsieur Macdonald, à concilier la façon dont vous présentez les livres. J'imagine qu'à la mention «solde à la fin de l'exercice», il doit y avoir un zéro. Il n'y a rien. Pouvez-vous m'expliquer comment il se fait que le montant de 15 milliards de dollars se trouve dans cette colonne-là au lieu d'être à la place du montant de 26 milliards de dollars? Quand on soustrait 15 milliards de 41 230 milliards, cela fait environ 26 milliards. Il me semble qu'il y aurait une meilleure façon de présenter les choses.

**M. Macdonald:** Je suis entièrement d'accord, monsieur le président. J'ai moi-même posé ces questions. J'ai dit: Qu'est-ce que cela veut dire? Le montant de 26 milliards de dollars, c'est l'excédent des frais d'intérêts relativement au revenu qui est crédité au compte.

This is the first year for this thing, and I assure you that next year you will understand it, I will understand it—everyone will. The balance at the end of the year should be zero. What it basically told us is we didn't cover the interest. We had a shortfall of \$26 billion. We'll do better next year.

**The Chairman:** You must be credible and you must be simple. You know the old saying of "keep it simple".

**Mr. Macdonald:** KISS, yes—keep it simple and stupid. The engineers' principle.

• 0930

Obviously, we're willing to make it better. And when I don't understand it clearly at the first read, it has a problem. We'll consult with our auditors and come out with something that is much more illuminating.

[Traduction]

Continued support and encouragement from this Committee can help meet these challenges. It is also essential that the Comptroller General play a leadership role within government and that the Deputy Minister of Finance support these measures. I would even hope that the Government officially responds to the five observations I made in the 1991-92 Public Accounts.

This concludes my opening statement, Mr. Chairman. I would be pleased to join Mr. Macdonald in answering any questions you may have. Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Desautels and Mr. Macdonald.

The Committee met yesterday to discuss this issue. Before we begin questions, I would like you to explain the way the reports are presented. I'm referring to page 2.29 in the French version and page 2.28 in the English version. We did not really understand the Debt Servicing and Reduction Account. Take a look at the amounts charged. Goods and services tax refunds and rebates, tax credits, refunds, and so on, \$11,329,932,000; Goods and services tax quarterly tax credits, \$2,262,083,000; debt charges, \$41,230,000,000. I did not understand the next line; Public Debt Charges, \$26,059,164,000. Underneath, it says: "Less: amount in excess of the Account's balance", \$15,171,347,000.

Mr. Macdonald, I have a problem with the way you jibe the books. To my mind, there should be a zero beside "Balance, end of year". But the space is empty. Can you explain why \$15 billion are in that column rather than where it says \$26 billion? If you subtract 15 billion from \$41,230,000,000, you're left with about \$26 billion. I think there might have been an easier way to present these figures.

**Mr. Macdonald:** I couldn't agree more, Mr. Chairman. I myself raised the same issue. I also wondered what this meant. The \$26 billion amount represents the excess in interest cost on the revenue credited to the account.

C'est la première fois que cela se produit et je vous assure que vous allez tous mieux comprendre l'an prochain. Le solde à la fin de l'exercice devrait être zéro. Ces chiffres nous indiquent que nous n'avons pas tenu compte de l'intérêt. Nous avons un manque à gagner de 26 milliards de dollars. Nous ferons mieux l'année prochaine.

**Le président:** Le rapport doit être crédible et simple. Connaissiez-vous le vieil adage: «Keep it simple»?

**M. Macdonald:** KISS, oui—Keep it simple and stupid. C'est le principe des ingénieurs.

Il va de soi que nous sommes disposés à l'améliorer. Si je ne comprends pas un tableau immédiatement, à la première lecture, c'est qu'il comporte un problème. Nous allons consulter nos vérificateurs et trouver un moyen de communiquer cela de façon beaucoup plus limpide.



**The Chairman:** Thank you very much.

We will open with Mr. Young.

**Mr. Young (Acadie-Bathurst):** Mr. Chairman, I must say I was interested that the Auditor General didn't find that particular way of reporting on the GST worthy of note. The comptroller says that he was not totally in accordance with it, but the Auditor General signs off on this particular section.

I'll direct the question to whoever wishes to answer it. I would ask that the Comptroller General and/or the Auditor General provide members of Parliament with a clear explanation to taxpayers of what this means.

Since the public accounts documents have been made available, and because there's a great deal of interest in the GST and revenues from it and expenditures, and so forth, I've had the awkward responsibility of trying to explain to some Canadian taxpayers exactly what this means. How does it affect the bottom line? What does it mean that the GST revenues are paid directly against the debt when you have a deficit in the order that we're going to have this year, and that the cost of servicing the debt far exceeds revenues on a yearly basis from the GST? What really, to Canadian taxpayers, does this mean? Is it just another way of saying to people, well, you're going to pay a GST, and although both business and the consumer are not terribly happy with it, we've devised a scheme where you feel that when you pay your 7%, somehow it's going to pay down the debt?

I may be one of the few people in this room who don't understand it, but I feel that I'm in a great majority in the country when I say that Canadians don't really comprehend the real significance of why this exercise is gone through.

I think we need to say to Canadians, straight from the heart, that we are paying down the debt, that the GST is serving a great national purpose, that it has had a significant impact on how we deal with our liabilities as a government in Canada. I'd like to be able to get that under the aegis of the Comptroller General and the Auditor General so that I could say that this is how the people who are in charge of the money in Canada feel about it as opposed to me, as a member of Parliament, simply trying to explain something I don't understand myself.

**Mr. Macdonald:** Mr. Chairman and Mr. Young, obviously we'll do a better job next year. As I said, this is the first year for the statement. We clearly can do better. There are explanations sort of sprinkled through. There's a bit on page 226.

**Mr. Young:** Mr. Macdonald, can I focus in on one thing? I'd like to be able to say what this really means. If I say in our household budget, I'm going down the pipe; I'm losing \$50,000 a year, whatever I'm doing—remortgaging,

**Le président:** Merci beaucoup.

Nous allons commencer par M. Young.

**M. Young (Acadie-Bathurst):** Monsieur le président, j'avoue que j'ai trouvé intéressant que le vérificateur ne juge pas digne de mention cette façon particulière de faire rapport au sujet de la TPS. Le contrôleur affirme qu'il n'était pas tout à fait d'accord avec cela, mais le vérificateur général a signé cette partie.

Je pose la question à quiconque voudra y répondre. Je demanderais au contrôleur général ou au vérificateur général de fournir aux députés une explication claire de ce que cela signifie, à l'intention des contribuables.

Depuis la publication des documents des comptes publics, en raison du vif intérêt que l'on porte aux recettes et dépenses liées à la TPS, j'ai la difficile responsabilité d'essayer d'expliquer à certains contribuables canadiens ce que tout cela signifie précisément. Et quelle incidence cela a-t-il sur nos états financiers? Que signifie le fait que les recettes de la TPS soient versées directement dans la dette quand on a un déficit de l'ordre de celui que nous aurons cette année et quand le coût du service de la dette dépasse de loin les recettes annuelles de la TPS? Pour les contribuables canadiens, qu'est-ce que cela signifie? Est-ce une autre façon de dire aux citoyens qu'ils ont payé la TPS et que, même si cela ne fait plaisir ni aux chefs d'entreprises ni aux consommateurs, nous avons mis au point un stratagème qui leur fait croire que lorsqu'ils paient cette taxe de 7 p. 100, ils contribuent à réduire le déficit?

Je suis peut-être l'une des rares personnes dans cette pièce qui ne comprend pas cela, mais je suis convaincu de représenter la grande majorité des citoyens lorsque j'affirme que les Canadiens ne comprennent pas vraiment la véritable signification de cet exercice.

Il nous faut dire sincèrement aux Canadiens que nous remboursons la dette, que la TPS vise un objectif national valable, qu'elle a une incidence sensible sur la façon dont nous nous acquittons de nos obligations en tant que gouvernement du Canada. J'aimerais bien que cela relève du contrôleur général et du vérificateur général car cela me permettrait de transmettre aux citoyens l'opinion des responsables des états financiers du Canada au lieu d'essayer d'expliquer moi-même, en tant que simple député, une chose que je ne comprends pas moi-même.

**M. MacDonald:** Je peux vous dire, monsieur le président et monsieur Young, que nous allons faire mieux l'année prochaine. Comme je l'ai dit, c'est la première année que nous présentons cet état financier. Manifestement, nous pouvons faire mieux. Il y a des explications disséminées un peu partout dans le document, notamment à la page 226.

**M. Young:** Monsieur MacDonald, permettez-moi d'insister sur une chose. Je voudrais être en mesure de dire ce que cela signifie vraiment. Prenons l'exemple d'un budget familial. Supposons que je suis en difficulté financière et que



[Texte]

trying to bridge finance, go to the local gouge artist, whatever the case might be—I say to my wife, every penny we're saving on groceries is helping to pay down the interest on this debt I'm paying to the bank. I don't know, but I don't think she's going to be impressed.

What really useful purpose is there in saying that the revenues and the goods and services tax are directly being paid to paying down the debt and can't be used for any other purpose when we're spending more money than we're bringing in through the rest of the consolidated fund by incurring the deficit? What does it really mean to Canadians?

**Mr. Macdonald:** Mr. Chairman and Mr. Young, the statement we have clearly has to reflect the content of the act. So in a sense the act laid out what would be credited and what would be debited. We can certainly undertake to clean that up and make the language more comprehensible and clear.

The total charges against the account are primarily public debt and rebates. Until such time as the money we take in from GST exceeds the interest charges and the rebates, we will be in a shortfall position.

• 0935

The intent of the act was to ensure that as the government turns around and gets the debt under control and the money we take in exceeds the outflow for the things that are shown in the table on page 228—quarterly refunds, tax credits and interest charges—and at that point in time it would ensure that there was no new program spending being used for that, that would be applied against reducing the deficit.

I can make the statement as clear as I can in terms of what the act says shall be applied and what will be reported. Beyond that I am not quite sure of what I can do. Obviously, we will attempt to respond so it's clear, but we are limited by what the act says will be credited and debited to this particular account.

**Mr. Young:** What would be happening to the debt and the deficit if that act wasn't in place? Would there be any change in the bottom line?

**Mr. Macdonald:** At this point in time, no.

**The Chairman:** Mr. Desautels, you wanted to reply.

**Mr. Desautels:** Yes, Mr. Chairman.

I can confirm to a certain extent what Mr. Macdonald just said, in that the statement you have here reflects strictly the requirements of the act passed by Parliament.

However, there is a lot of misunderstanding as to what this is meant to do. I, too, get correspondence from taxpayers asking me, for instance, how much the debt went down last year as a result of applying GST to debt reduction. Many taxpayers feel that GST receipts are used directly to reduce the debt, when in fact it's used only for debt servicing, which is really quite a difference. It means just paying the interest on the debt.

[Traduction]

je perds 50 000\$ par an. Peu importe ce que je fais pour m'en sortir—réhypothéquer la maison, essayer d'obtenir un prêt de transition ou solliciter l'usurier du coin—je peux dire à ma femme que chaque sou que nous épargnons sur les provisions contribue à réduire l'intérêt sur cette dette que je paie à la banque. Je ne crois pas qu'elle serait très impressionnée par mon raisonnement.

À quoi sert-il de dire que les recettes liées à la taxe sur les produits et services servent directement à réduire la dette et ne peuvent servir à quoi que ce soit d'autre alors que nous dépensons plus d'argent qu'il n'en rentre dans les coffres du Trésor en raison du déficit? Qu'est-ce que cela signifie vraiment pour les Canadiens?

**M. Macdonald:** Monsieur le président et monsieur Young, cet état financier est manifestement conforme à la teneur de la loi. En un sens, la loi précise ce qui doit être crédité et débité. Cela dit, nous nous engageons volontiers à rendre le tableau plus clair et à adopter un langage plus compréhensible.

Le total des frais imputés au compte représente surtout les remboursements et la dette publique. Tant que les rentrées de la TPS n'excéderont pas les remboursements et les frais d'intérêt, il y aura un manque.

L'objectif de la loi était de faire en sorte que le gouvernement change de cap, qu'il maîtrise la dette et que les rentrées excèdent les sorties destinées aux éléments figurant au tableau de la page 228, soit les remboursements et crédits d'impôt trimestriels et les frais d'intérêt. Parallèlement, on voulait s'assurer que les sommes en question servent à la réduction du déficit et non pas à financer de nouveaux programmes.

Je peux essayer de rendre l'état financier le plus clair possible, en conformité des exigences de la loi en matière de rapports. Je ne vois guère ce que je peux faire de plus. Il va de soi que nous essaierons de faire en sorte que cela soit clair, mais nous sommes tenus de respecter ce qui doit être crédité et débité de ce compte en particulier selon la loi.

**M. Young:** Que se passerait-il sur le plan de la dette et du déficit si cette loi n'existait pas? Cela changerait-il quelque chose à notre situation financière?

**M. Macdonald:** À l'heure actuelle, non.

**Le président:** Monsieur Desautels, vous vouliez répondre.

**M. Desautels:** Oui, monsieur le président.

Je peux confirmer dans une certaine mesure ce que vient de dire M. Macdonald, soit que la l'état financier que vous avez devant vous reflète strictement les exigences de la loi adoptée par le Parlement.

Toutefois, il y a énormément de confusion quant à l'objectif visé. Moi aussi je reçois des lettres de contribuables qui me demandent, par exemple, de combien le déficit a baissé l'année dernière grâce à l'apport de la TPS à l'effort de réduction de la dette. De nombreux contribuables pensent que les recettes de la TPS sont directement appliquées au déficit alors qu'en fait, on s'en sert uniquement pour le service de la dette, ce qui n'est pas du tout la même chose. Autrement dit, cela ne sert qu'à payer l'intérêt sur la dette.



[Text]

The Chairman: Thank you very much.

We will open with Mr. Young.

**Mr. Young (Acadie-Bathurst):** Mr. Chairman, I must say I was interested that the Auditor General didn't find that particular way of reporting on the GST worthy of note. The comptroller says that he was not totally in accordance with it, but the Auditor General signs off on this particular section.

I'll direct the question to whoever wishes to answer it. I would ask that the Comptroller General and/or the Auditor General provide members of Parliament with a clear explanation to taxpayers of what this means.

Since the public accounts documents have been made available, and because there's a great deal of interest in the GST and revenues from it and expenditures, and so forth, I've had the awkward responsibility of trying to explain to some Canadian taxpayers exactly what this means. How does it affect the bottom line? What does it mean that the GST revenues are paid directly against the debt when you have a deficit in the order that we're going to have this year, and that the cost of servicing the debt far exceeds revenues on a yearly basis from the GST? What really, to Canadian taxpayers, does this mean? Is it just another way of saying to people, well, you're going to pay a GST, and although both business and the consumer are not terribly happy with it, we've devised a scheme where you feel that when you pay your 7%, somehow it's going to pay down the debt?

I may be one of the few people in this room who don't understand it, but I feel that I'm in a great majority in the country when I say that Canadians don't really comprehend the real significance of why this exercise is gone through.

I think we need to say to Canadians, straight from the heart, that we are paying down the debt, that the GST is serving a great national purpose, that it has had a significant impact on how we deal with our liabilities as a government in Canada. I'd like to be able to get that under the aegis of the Comptroller General and the Auditor General so that I could say that this is how the people who are in charge of the money in Canada feel about it as opposed to me, as a member of Parliament, simply trying to explain something I don't understand myself.

**Mr. Macdonald:** Mr. Chairman and Mr. Young, obviously we'll do a better job next year. As I said, this is the first year for the statement. We clearly can do better. There are explanations sort of sprinkled through. There's a bit on page 226.

**Mr. Young:** Mr. Macdonald, can I focus in on one thing? I'd like to be able to say what this really means. If I say in our household budget, I'm going down the pipe; I'm losing \$50,000 a year, whatever I'm doing—remortgaging,

[Translation]

Le président: Merci beaucoup.

Nous allons commencer par M. Young.

**M. Young (Acadie-Bathurst):** Monsieur le président, j'avoue que j'ai trouvé intéressant que le vérificateur ne juge pas digne de mention cette façon particulière de faire rapport au sujet de la TPS. Le contrôleur affirme qu'il n'était pas tout à fait d'accord avec cela, mais le vérificateur général a signé cette partie.

Je pose la question à quiconque voudra y répondre. Je demanderais au contrôleur général ou au vérificateur général de fournir aux députés une explication claire de ce que cela signifie, à l'intention des contribuables.

Depuis la publication des documents des comptes publics, en raison du vif intérêt que l'on porte aux recettes et dépenses liées à la TPS, j'ai la difficile responsabilité d'essayer d'expliquer à certains contribuables canadiens ce que tout cela signifie précisément. Et quelle incidence cela a-t-il sur nos états financiers? Que signifie le fait que les recettes de la TPS soient versées directement dans la dette quand on a un déficit de l'ordre de celui que nous aurons cette année et quand le coût du service de la dette dépasse de loin les recettes annuelles de la TPS? Pour les contribuables canadiens, qu'est-ce que cela signifie? Est-ce une autre façon de dire aux citoyens qu'ils ont payé la TPS et que, même si cela ne fait plaisir ni aux chefs d'entreprises ni aux consommateurs, nous avons mis au point un stratagème qui leur fait croire que lorsqu'ils paient cette taxe de 7 p. 100, ils contribuent à réduire le déficit?

Je suis peut-être l'une des rares personnes dans cette pièce qui ne comprend pas cela, mais je suis convaincu de représenter la grande majorité des citoyens lorsque j'affirme que les Canadiens ne comprennent pas vraiment la véritable signification de cet exercice.

Il nous faut dire sincèrement aux Canadiens que nous remboursons la dette, que la TPS vise un objectif national valable, qu'elle a une incidence sensible sur la façon dont nous nous acquittons de nos obligations en tant que gouvernement du Canada. J'aimerais bien que cela relève du contrôleur général et du vérificateur général car cela me permettrait de transmettre aux citoyens l'opinion des responsables des états financiers du Canada au lieu d'essayer d'expliquer moi-même, en tant que simple député, une chose que je ne comprends pas moi-même.

**M. MacDonald:** Je peux vous dire, monsieur le président et monsieur Young, que nous allons faire mieux l'année prochaine. Comme je l'ai dit, c'est la première année que nous présentons cet état financier. Manifestement, nous pouvons faire mieux. Il y a des explications disséminées un peu partout dans le document, notamment à la page 226.

**M. Young:** Monsieur MacDonald, permettez-moi d'insister sur une chose. Je voudrais être en mesure de dire ce que cela signifie vraiment. Prenons l'exemple d'un budget familial. Supposons que je suis en difficulté financière et que



[Texte]

trying to bridge finance, go to the local gouge artist, whatever the case might be—I say to my wife, every penny we're saving on groceries is helping to pay down the interest on this debt I'm paying to the bank. I don't know, but I don't think she's going to be impressed.

What really useful purpose is there in saying that the revenues and the goods and services tax are directly being paid to paying down the debt and can't be used for any other purpose when we're spending more money than we're bringing in through the rest of the consolidated fund by incurring the deficit? What does it really mean to Canadians?

**Mr. Macdonald:** Mr. Chairman and Mr. Young, the statement we have clearly has to reflect the content of the act. So in a sense the act laid out what would be credited and what would be debited. We can certainly undertake to clean that up and make the language more comprehensible and clear.

The total charges against the account are primarily public debt and rebates. Until such time as the money we take in from GST exceeds the interest charges and the rebates, we will be in a shortfall position.

• 0935

The intent of the act was to ensure that as the government turns around and gets the debt under control and the money we take in exceeds the outflow for the things that are shown in the table on page 228—quarterly refunds, tax credits and interest charges—and at that point in time it would ensure that there was no new program spending being used for that, that would be applied against reducing the deficit.

I can make the statement as clear as I can in terms of what the act says shall be applied and what will be reported. Beyond that I am not quite sure of what I can do. Obviously, we will attempt to respond so it's clear, but we are limited by what the act says will be credited and debited to this particular account.

**Mr. Young:** What would be happening to the debt and the deficit if that act wasn't in place? Would there be any change in the bottom line?

**Mr. Macdonald:** At this point in time, no.

**The Chairman:** Mr. Desautels, you wanted to reply.

**Mr. Desautels:** Yes, Mr. Chairman.

I can confirm to a certain extent what Mr. Macdonald just said, in that the statement you have here reflects strictly the requirements of the act passed by Parliament.

However, there is a lot of misunderstanding as to what this is meant to do. I, too, get correspondence from taxpayers asking me, for instance, how much the debt went down last year as a result of applying GST to debt reduction. Many taxpayers feel that GST receipts are used directly to reduce the debt, when in fact it's used only for debt servicing, which is really quite a difference. It means just paying the interest on the debt.

[Traduction]

je perds 50 000\$ par an. Peu importe ce que je fais pour m'en sortir—réhypothéquer la maison, essayer d'obtenir un prêt de transition ou solliciter l'usurier du coin—je peux dire à ma femme que chaque sou que nous épargnons sur les provisions contribue à réduire l'intérêt sur cette dette que je paie à la banque. Je ne crois pas qu'elle serait très impressionnée par mon raisonnement.

À quoi sert-il de dire que les recettes liées à la taxe sur les produits et services servent directement à réduire la dette et ne peuvent servir à quoi que ce soit d'autre alors que nous dépensons plus d'argent qu'il n'en rentre dans les coffres du Trésor en raison du déficit? Qu'est-ce que cela signifie vraiment pour les Canadiens?

**M. Macdonald:** Monsieur le président et monsieur Young, cet état financier est manifestement conforme à la teneur de la loi. En un sens, la loi précise ce qui doit être crédité et débité. Cela dit, nous nous engageons volontiers à rendre le tableau plus clair et à adopter un langage plus compréhensible.

Le total des frais imputés au compte représente surtout les remboursements et la dette publique. Tant que les rentrées de la TPS n'excéderont pas les remboursements et les frais d'intérêt, il y aura un manque.

L'objectif de la loi était de faire en sorte que le gouvernement change de cap, qu'il maîtrise la dette et que les rentrées excèdent les sorties destinées aux éléments figurant au tableau de la page 228, soit les remboursements et crédits d'impôt trimestriels et les frais d'intérêt. Parallèlement, on voulait s'assurer que les sommes en question servent à la réduction du déficit et non pas à financer de nouveaux programmes.

Je peux essayer de rendre l'état financier le plus clair possible, en conformité des exigences de la loi en matière de rapports. Je ne vois guère ce que je peux faire de plus. Il va de soi que nous essaierons de faire en sorte que cela soit clair, mais nous sommes tenus de respecter ce qui doit être crédité et débité de ce compte en particulier selon la loi.

**M. Young:** Que se passerait-il sur le plan de la dette et du déficit si cette loi n'existait pas? Cela changerait-il quelque chose à notre situation financière?

**M. Macdonald:** À l'heure actuelle, non.

**Le président:** Monsieur Desautels, vous vouliez répondre.

**M. Desautels:** Oui, monsieur le président.

Je peux confirmer dans une certaine mesure ce que vient de dire M. Macdonald, soit que la l'état financier que vous avez devant vous reflète strictement les exigences de la loi adoptée par le Parlement.

Toutefois, il y a énormément de confusion quant à l'objectif visé. Moi aussi je reçois des lettres de contribuables qui me demandent, par exemple, de combien le déficit a baissé l'année dernière grâce à l'apport de la TPS à l'effort de réduction de la dette. De nombreux contribuables pensent que les recettes de la TPS sont directement appliquées au déficit alors qu'en fait, on s'en sert uniquement pour le service de la dette, ce qui n'est pas du tout la même chose. Autrement dit, cela ne sert qu'à payer l'intérêt sur la dette.



[Text]

Since GST net receipts are around \$15 billion and debt servicing is over \$41 billion, it's clear that the exercise simply shows that GST is some \$26 billion away from being able to reduce debt. So there's a fair bit of misunderstanding in the general public of the intent of this act. Hopefully, the statement will transmit that message a little more clearly.

**Mr. Young:** Mr. Chairman, I realize there might be an element of policy here. I am just looking at it from an accounting point of view in terms of reporting.

It seems to me, and it appears to be the case with a large number of Canadians, that it's not that they misunderstand, it's that they have been misled. There has been a sales job done on the GST. We would be servicing the debt whether there was a GST or not. Surely we were servicing the debt as best we could before the GST came into being. I think this kind of exercise contributes to the cynicism and people saying, this is just smoke and mirrors to try to make us believe that the GST is being paid directly.

For example, is there any new spending in government? It says the GST can't be used for new spending. But are we suggesting to the Canadian taxpayer that there were no new programs and no new spending in the year in question? So it's just a question of saying, we're going to have new spending, but we're not going to pay it with GST revenues.

We are short \$26 billion or \$28 billion, depending on how you look at it, and that's going to be added on to the overall debt and deficit. I really think, Mr. Chairman, that our responsibility in this committee is to make certain that we are not party to confusing the issue for the Canadian people with respect to what the real impact is of this so-called legislation dealing with the GST being restricted to debt servicing.

I'd like to get a statement, if I can, over time, that would be, in the opinion of the comptroller and the Auditor General, adequate to inform Canadians what really is happening with GST revenues and how it impacts on debt servicing, so that we can at least do our part in providing the people we are responsible to with some information that might be useful to them. So could we look forward to hearing from the comptroller and the Auditor General a layman's explanation of what's happening with the GST revenues these days?

**Mr. Macdonald:** Mr. Chairman and Mr. Young, we will certainly attempt to make the explanation a lot clearer.

Some of the concerns you have I would have anticipated would have been raised when the legislation was before the House before it was passed.

• 0940

**Mr. Young:** Most of them were, believe me.

[Translation]

Étant donné que les recettes nettes tirées de la TPS sont approximativement de 15 milliards de dollars et que le service de la dette coûte plus de 41 milliards, l'exercice montre simplement qu'il manque quelque 26 milliards pour réduire la dette grâce à la TPS. Il y a passablement de confusion dans l'esprit de la population quant à l'objectif de la loi. Nous espérons que cet état financier permettra de transmettre le message un peu plus clairement.

**M. Young:** Monsieur le président, je suis conscient qu'il y a un aspect politique en cause. Sur le plan de la reddition de comptes, je vois les choses d'un point de vue strictement comptable.

Le problème, à mon sens, ce n'est pas qu'un grand nombre de Canadiens ne comprennent pas, mais qu'ils ont été trompés. Il y a eu toute une propagande entourant la TPS. Nous assumerions le service de la dette que la TPS existe ou non. Chose certaine, nous payions les intérêts sur la dette du mieux que nous le pouvions avant l'entrée en vigueur de la TPS. Je pense que ce genre d'exercice alimente le cynisme de la population qui y voit un simple stratagème pour l'amener à croire que la TPS sert directement à payer le déficit.

Par exemple, y a-t-il de nouvelles dépenses au gouvernement? On dit que la TPS ne peut servir à financer de nouvelles dépenses. Mais essayons-nous de convaincre les contribuables canadiens qu'aucun nouveau programme et aucune nouvelle dépense n'ont eu lieu au cours de l'année en question? Finalement, on dit tout simplement qu'il y aura effectivement de nouvelles dépenses, mais qu'elles ne seront pas financées à même les revenus de la TPS.

Il nous manque 26 ou 28 milliards de dollars, selon la perspective où l'on se place, et cela s'ajoutera à la dette et au déficit global. Monsieur le président, je pense que notre comité a la responsabilité de s'assurer qu'il ne contribue pas à semer la confusion dans l'esprit de la population au sujet de l'incidence réelle de cette mesure. Il faut qu'il soit bien clair que les revenus de la TPS sont strictement appliqués au service de la dette.

Si c'était possible, j'aimerais qu'ultérieurement nous puissions obtenir du contrôleur et du vérificateur général un état financier approprié qui nous permettrait d'informer les Canadiens sur l'usage véritable que l'on fait des recettes de la TPS et de son incidence sur le service de la dette. Ainsi, nous pourrions à tout le moins faire notre part en fournissant aux citoyens auxquels nous devons rendre des comptes des renseignements qui pourraient leur être utiles. Pouvons-nous nous attendre à ce que le contrôleur et le vérificateur général nous fournissent une explication accessible à un profane quant à l'usage que l'on fait des recettes de la TPS à l'heure actuelle?

**M. Macdonald:** Monsieur le président et monsieur Young, nous allons certainement tenter de rendre cette explication plus limpide.

Je me serais attendu à ce que vous souleviez certaines de ces préoccupations au moment où la Chambre était saisie de la mesure, avant son adoption.

**M. Young:** Je peux vous assurer que nous l'avons fait.



[Texte]

**Mr. Macdonald:** Once the legislation is passed we are bound to comply with the terms as laid out in the legislation. So issues as to the nature of the transactions that are reported here... we really have no choice, we report them the way the legislation says. There are debits and there are credits.

We will attempt to make the explanation as clear as possible. We will put some narrative in that says that in times of high interest we are ensuring the GST is compared to and applied to the debt servicing costs, and at some future date, when debt servicing and other credits are exceeded, then the net of the GST coming in and the other revenues that are credited can be shown to be reducing the debt.

However, if you want the overall statement as to the government's financial position, it is not the Debt Servicing and Reduction Account that you look at, it is the statement of revenue expenditures, the statement of assets and liabilities. It is the summary financial statements, the ones we have always had, that give you the general summary of the financial health of the government and the totality of what went on in that particular year.

**Mr. Young:** Mr. Chairman, I will conclude on this. I understand about the overall. I think we are pretty much focused on the GST.

In reviewing this, again for the individual who is looking at this particular section of the report, there doesn't seem to be any provision in the reporting for the cost of collecting the GST, other than talking about refunds and rebates, credits, that sort of thing. Are we not still paying a lot of money to 5,000 civil servants to administer the GST?

**Mr. Macdonald:** Yes, you are, Mr. Young. That is reported in other sections, under the various departments.

**Mr. Young:** But wouldn't it be helpful to have it here, so we would know exactly what is happening with the GST?

**Mr. Macdonald:** Again, Mr. Young, we are reporting this as specified in the act. The act did not say the net of revenues less the expense in collection. That was not part of the act. What is here is what the act prescribed.

If you want to know the cost of GST, you then have to go into the departmental section and look at the Department of Revenue—National Revenue and Taxation, Customs and Excise are now one—to see what the cost is of collecting the GST. That is disclosed in other places. This report is prepared in compliance with the Debt Servicing and Reduction Account Act.

I understand the question you are asking, and I guess what I am saying to you is we report this in compliance with what the act requires. It would require bringing together two pieces of information to answer the question you are asking.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Young.

**Mme Bertrand (Brome—Missisquoi):** Je ne devais pas poser de questions dans le sens de celles de M. Young, mais puisque vous l'avez fait... Je comprends que vous vouliez être mieux en mesure, comme nous, d'expliquer aux citoyens où vont les revenus de la TPS. Mais par ailleurs, je comprends difficilement la réponse du contrôleur quand vous lui demandez si cela équivaut à ce qui existait dans le passé. Je pense que la Loi sur le compte de service et de réduction de

[Traduction]

**M. Macdonald:** Une fois la loi adoptée, nous sommes tenus de nous y conformer. Il est entendu que nous devons consigner les transactions de la façon dont le prévoit la loi. Certaines sommes apparaissent comme des débits, et d'autres comme des crédits.

Nous tâcherons de présenter les choses aussi clairement que possible. Nous préciserons que lorsque les taux d'intérêt sont élevés, les recettes tirées de la TPS sont affectées au service de la dette, et nous ferons en sorte que les entrées comptables montrent bien que celles-ci s'ajoutent aux recettes tirées d'autres sources pour réduire la dette.

Pour connaître la position financière globale du gouvernement, il ne faut pas se reporter au Compte de service et de réduction de la dette, mais à l'état des recettes et dépenses, c'est-à-dire à l'état de l'actif et du passif. Ce sont les états financiers sommaires que nous connaissons qui donnent un aperçu général de la position financière du gouvernement et des dépenses engagées au cours d'une année donnée.

**M. Young:** Monsieur le président, permettez-moi une dernière question. Je comprends comment fonctionne le système dans son ensemble, mais je pense que ce qui nous intéresse tout particulièrement, c'est le cas de la TPS.

Cette partie du rapport ne nous renseigne nullement sur le coût de perception de la TPS. On n'y mentionne que les remboursements et les crédits. La perception de la TPS, à laquelle sont affectés 5 000 fonctionnaires, n'entraîne-t-elle pas des coûts élevés?

**M. Macdonald:** Oui, monsieur Young. Ce coût est attribué aux divers ministères dans d'autres parties du rapport.

**M. Young:** Ne serait-il pas utile qu'il figure ici pour que nous sachions exactement ce qu'il en est au sujet de la TPS?

**M. Macdonald:** Je vous rappelle, monsieur Young, que nous nous conformons aux exigences de la loi à cet égard. La loi ne précise pas qu'il faut défalquer les frais de perception des recettes tirées de la TPS. Nous nous en tenons à ce que prévoit la loi.

Si vous voulez connaître le coût de la perception de la TPS, il suffit de consulter la partie qui porte sur le ministère du Revenu—comme vous le savez, Revenu national et Impôt ainsi que Douanes et Accise ont été amalgamés. Ce coût figure aussi ailleurs dans le rapport. Celui-ci est établi en conformité avec le Compte de service et de réduction de la dette.

Je comprends votre question, mais tout ce que je peux vous dire, c'est que nous nous conformons aux exigences de la loi. Il nous faudrait regrouper deux éléments d'information pour répondre à votre question.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Young.

**Mrs. Bertrand (Brome—Missisquoi):** I shouldn't be asking questions that follow-up on those of Mr. Young, but since you have done so... Just like us, I know you want to be able to explain to taxpayers what happens with the revenues coming from the GST. However, I have a hard time accepting the answer from the Comptroller General when you ask him if things are not just as they were in the past. I believe the Debt Servicing and Reduction Account Act requires that the



[Text]

la dette exige que les recettes qui proviennent de la TPS soient appliquées aux frais de service de la dette et non pas au financement de nouvelles dépenses de programmes, comme c'était le cas dans le passé.

Donc, à la défense de mon gouvernement, j'ai l'impression que l'esprit est différent de ce qu'il était dans le passé, et que vraiment, les revenus de la TPS vont au service de réduction de la dette. Voulez-vous répondre tout de suite, monsieur Macdonald?

**M. Macdonald:** Je suis entièrement d'accord, madame. C'est cela.

**Mme Bertrand:** D'accord. Merci.

J'arrive à ma question initiale. Dans votre jargon très, très sophistiqué, qui n'est pas le mien, quelle est la différence entre «convention comptable», «opération comptable» et «traitement comptable»? Quand on discute de ce sujet ici, je me demande parfois si la confusion ou les interrogations du vérificateur général ne portent pas surtout sur la façon de faire les opérations comptables. Mais vous parlez aussi de conventions comptables.

• 0945

**M. Macdonald:** Madame, les conventions comptables sont les normes qui nous dirigent dans la préparation de nos états financiers. Elles sont établies par l'Institut canadien des comptables agréés, qui a un comité travaillant dans le secteur public pour établir ces normes. Au fur et à mesure que ces normes sont préparées, elles sont émises, et c'est au gouvernement de les examiner et de décider s'il est d'accord ou non. Les conventions comptables sont donc les normes que nous suivons dans la préparation de nos états financiers.

Pour ce qui est des deux autres termes, je ne les retrouve pas dans ma présentation d'ouverture. Il se peut qu'ils y soient, mais je ne le vois pas.

**Mme Bertrand:** Le mot «opérations», c'est moi qui l'ai... Souvent, la façon de rédiger un budget est le portrait de certaines opérations comptables. C'est peut-être là que le vérificateur regarde votre façon de présenter les recettes et les dépenses et qu'il s'interroge sur la façon de faire certaines opérations comptables.

Je comprends très bien ce que vous m'avez expliqué sur le mot «conventions».

**M. Macdonald:** Les conventions, ce sont les politiques qu'on suit. Le gouvernement, pour ses opérations, n'a pas d'opérations comptables; il a seulement les opérations sur les dépenses qu'il fait dans la livraison de tous ses programmes.

Je m'excuse, mais j'ai beaucoup de difficulté à trouver une explication raisonnable de tous ces termes-là. Quel était le troisième?

**M. Desautels:** «Traitement comptable».

**M. Macdonald:** Le traitement comptable, c'est la façon dont on applique la politique à une transaction qui doit être mise dans les états financiers. S'il y a un désaccord entre nous et le vérificateur général sur un tel sujet, il porte seulement sur le traitement comptable qu'on fait. C'est l'application de la politique comptable.

[Translation]

revenue coming from the GST be applied against the debt servicing cost and not against financing new program expenditures as in the past.

To take the side of my government on this, my impression is that there has been a change of attitude and that the revenues coming from the GST are indeed applied against the servicing of the debt. Do you care to answer right now, Mr. Macdonald?

**Mr. Macdonald:** You are absolutely right, Madam.

**Mrs. Bertrand:** Thank you.

This brings me to my initial question. You use a very sophisticated trade jargon which is not mine, and I would like to know what is the difference between "accounting policy" "accounting operation" and "accounting treatment"? I believe a lot of confusion is due to the fact that your comments do not mainly refer to accounting operations. You also talk about accounting policies.

**Mr. Macdonald:** Mrs. Bertrand, accounting policies are standards which we follow when preparing financial statements. They are established by the Canadian Institute of Chartered Accountants, which has a committee which works with the public sector to establish these standards. While they are drawn up, they are published, and it is up to the government to decide whether or not it agrees with them. Therefore, accounting policies are standards which we follow when preparing our financial statements.

As for the two other terms, I can't find them in my opening remarks. They might be in there, but I can't find them.

**Mrs. Bertrand:** As for the term "operations" I am the one who—A budget often reflects certain accounting operations. This might refer to the Auditor General studying the way you present spending and revenue estimates. He might question some of your accounting operations.

I understand your explanation of "policy".

**Mr. Macdonald:** Policies are established procedure which we follow. But the government has no accounting operations for its own operations. It only has operations for program spending.

I apologize, but I can't really explain why those terms are used. What was the third one?

**Mr. Desautels:** "Accounting treatment".

**Mr. Macdonald:** Accounting treatment relates to the way in which a policy is applied to a transaction which must be included in a financial statement. If there is disagreement between the Auditor General and ourselves, it only concerns the accounting treatment. Therefore, it relates to accounting policy.



[Texte]

M. Desautels: Essentiellement, je suis d'accord avec M. Macdonald. Les conventions établissent le cadre dans lequel une entreprise ou une entité doit faire sa comptabilité. Vous parlez de traitement comptable. Il se peut que pour une transaction particulière, la direction d'une entité ne suive pas son propre cadre ou ses propres normes. À ce moment-là, on peut être sujet à une critique ou à une réserve du vérificateur.

Donc, les conventions sont le cadre dans son ensemble, et le traitement se fait transaction par transaction. C'est la façon dont on a reflété ces transactions dans les états financiers.

Mme Bertrand: Par le biais d'opérations comptables.

M. Desautels: Oui.

Mme Bertrand: Merci. Monsieur le vérificateur général, j'aimerais vous remercier du jugement sans réserve que vous portez sur ce rapport-là. J'espère qu'il sera aussi bien publicisé que vos déclarations du passé qui ont toujours fait les manchettes.

M. Saint-Julien (Abitibi): À Radio-Canada.

Mme Bertrand: Vous dites:

Une forme quelconque de rapport annuel financier complet mais succinct améliorerait énormément, je crois, la compréhensibilité des états.

Cette compréhensibilité, pour quel secteur de la population la souhaitez-vous? Pour les comptables agréés, pour les parlementaires ou pour M. ou M<sup>me</sup> Tout-le-Monde? Jusqu'où voulez-vous que le contrôleur aille dans la compréhensibilité de ces états-là, aussi techniques soient-ils?

M. Desautels: Je souhaite évidemment que les états financiers du gouvernement puissent être compris par la plus grande partie de la population qu'on peut atteindre. Je ne veux pas rêver en couleurs. On parle de choses qui ont un certain contenu technique, et il n'est pas toujours facile de vulgariser à ce point-là. Cependant, je pense qu'il faut que la situation financière du gouvernement soit comprise par des personnes à l'extérieur de l'administration gouvernementale.

• 0950

Un bon test de cela, c'est l'ensemble des députés. Je pense que les députés reflètent assez fidèlement l'ensemble de la population. Les états financiers du gouvernement s'adressent à eux et ils devraient être en mesure de comprendre les messages ou la situation financière reflétés par ces états financiers. Je ne voudrais pas que ce soit restreint aux administrateurs qui connaissent le domaine technique, aux académiciens et ainsi de suite. Je pense que l'ensemble des députés représente un bon échantillon des gens qui devraient comprendre ces états financiers.

Le président: Merci, madame Bertrand.

Mr. Whittaker.

Mr. Whittaker (Okanagan—Similkameen—Merritt): Thanks, Mr. Chairman.

Mr. Macdonald, I'd like to come back to a couple of things Mr. Young raised with respect to the debt servicing and reduction account. One of the things he started to ask, but didn't complete, I would like to ask. Have there been any new programs instituted in 1992 in which expenditures of government money were made, to your knowledge?

[Traduction]

Mr. Desautels: I basically agree with Mr. Macdonald. Accounting policies establish a framework in which a company or an entity must do its accounting. You mentioned accounting treatment. It may happen that the board of an entity does not apply its own framework or its own standards to a specific transaction. The auditor might criticize this or make a reservation when this happens.

Therefore, a policy represents the overall framework, while a treatment applies only to specific transactions. This is how we dealt with transactions in the financial statements.

Mrs. Bertrand: Through accounting operations.

Mr. Desautels: Yes.

Mrs. Bertrand: Thank you. Mr. Auditor General I would like to thank you for your straightforward opinions on the report. I hope they will be covered as well as your past reports, which always made the headlines.

Mr. Saint-Julien (Abitibi): By *Radio Canada*.

Mrs. Bertrand: You say:

"Some form of comprehensive but succinct annual financial report would, I believe, greatly enhance understandability".

Which part of the public should understand the report? Chartered accountants, parliamentarians or the average citizen? Just how understandable do you want the Comptroller General to make the report, no matter how technical it is?

Mr. Desautels: Ideally, government financial statements should be understandable to as many people as we can reach. But I don't have any illusions. These things are relatively technical, and it isn't always possible to make them accessible to everyone. Nevertheless, I believe the government's financial situation should be understood by people who are not involved with government administration.

We could test that with Members of Parliament as a whole. I think Members of Parliament quite faithfully reflect the general population. Government financial statements are prepared for them and they should be able to understand the messages that are sent by or the financial situation that is reflected in those financial statements. Those statements should not be comprehensible only to managers who understand the technical aspects or to academics, etc. Members of Parliament as a whole represent a good sample of the public who should comprehend those financial statements.

The Chairman: Thank you, Mrs. Bertrand.

Monsieur Whittaker.

M. Whittaker (Okanagan—Similkameen—Merritt): Merci, monsieur le président.

Monsieur Macdonald, permettez-moi de revenir à certaines choses soulevées par M. Young concernant le service de la dette et le compte de réduction de la dette. Je vais compléter une question qu'il a commencé à poser lui-même. En 1992, de nouveaux programmes engageant des deniers publics ont-ils été instaurés, à votre connaissance?



Mr. Macdonald: I simply can't answer that. I don't know.

Mr. Whittaker: Would that be within your department's ability to answer—

Mr. Macdonald: It's a question I could get an answer to. I would imagine that somewhere in the Government of Canada a new program was launched in 1992.

An hon. member: [*Inaudible—Editor*].

Mr. Macdonald: The Newfoundland fisheries. Exactly.

Yes, there have been.

Mr. Redway (Don Valley East): Was there no program before [*Inaudible—Editor*]? Any old program.

The Chairman: Order, please.

Mr. Whittaker: These are interesting asides, though, Mr. Chairman.

The Chairman: But they detract from your very hard questioning, Mr. Whittaker.

Mr. Whittaker: If I understand correctly, and correct me if I'm wrong, as long as we're in a deficit position, the Debt Servicing and Reduction Account Act, as you set it out here today, doesn't do anything differently from what we would be doing with our revenues at any rate. Is that a correct understanding of what you said?

Mr. Macdonald: Yes, that's correct.

Mr. Whittaker: So until our accounts, revenues and expenditures are equalized, the Debt Servicing and Reduction Account Act really doesn't do what it—

Mr. Macdonald: Mr. Chairman, it was intended to give Canadians a sense as to the application of the GST and the other credits—disposal on crown corporations and gifts—and compare it to the cost of debt servicing so that Canadians had a measure as to how they compared with the cost of the debt. The expectation was that as the debt servicing costs decrease at a point in time, this revenue coming in would exceed the charges to the account, and at that point in time one could say that those funds were being applied against the debt reduction. That was the intent of the act, and that's how it's laid out. That's what the act said.

Mr. Whittaker: But right now, at any rate, our debt would be serviced without the Debt Servicing and Reduction Account Act out of general revenues. This is simply another set of accounting procedures in order to show that we'll take this money and use it instead of putting it in general revenue where we use it.

Mr. Macdonald: Indeed.

Mr. Whittaker: In fact, if we do have new programs, and as you've said there probably have been new programs, we, in spite of the Debt Servicing and Reduction Account Act, will use money from general revenues for these new services.

I think I've got the picture here that the debt servicing act really hasn't made that much difference in the way we do our business. It sets out an extra set of books. Is that a fair assessment?

M. Macdonald: Je ne peux pas vous répondre car je n'en sais rien.

M. Whittaker: Votre ministère pourrait-il répondre. . .

M. Macdonald: Je pourrais me renseigner. Je suppose qu'il y a bien un programme nouveau qui a été instauré en 1992 dans l'administration fédérale.

Une voix: [*Inaudible—Éditeur*].

M. Macdonald: Les pêches à Terre-Neuve. Tout à fait.

Ainsi, effectivement, oui il y en a eu.

M. Redway (Don Valley—Est): Mais il y avait bien un autre programme avant [*Inaudible—Éditeur*]?

Le président: À l'ordre.

M. Whittaker: Monsieur le président, ce sont des apartés intéressants.

Le président: Monsieur Whittaker, cela nous écarte du sujet de vos questions.

M. Whittaker: Si j'ai bien compris, et reprenez-moi si je me trompe, dans la mesure où il existe un déficit, la Loi sur le compte de service et de réduction de la dette, telle qu'elle existe aujourd'hui, ne change rien à ce que nous ferions avec nos recettes de toute façon. Ai-je bien compris ce que vous avez dit?

M. Macdonald: Oui, c'est cela.

M. Whittaker: Donc, tant que nos comptes, recettes et dépenses ne seront pas équilibrés, la Loi sur le compte de service et de réduction de la dette ne réalise pas. . .

M. Macdonald: Monsieur le président, l'intention était de donner au Canada une idée de l'application de la TPS et d'autres crédits—dons ou ventes de sociétés de la Couronne—relativement au coût du service de la dette afin que les Canadiens puissent comprendre ce que ces crédits signifiaient par rapport au coût de la dette. On s'attendait qu'au moment où le coût du service de la dette diminuerait, ces recettes dépassent ce qui était imputé au compte. À ce moment-là, on pourrait dire que ces sommes servaient à la réduction de la dette. C'était là l'intention et c'est ainsi qu'on a conçu les dispositions de la loi.

M. Whittaker: Actuellement, de toute façon, c'est à partir du Trésor que l'on procède au service de la dette et on ne fait pas intervenir les dispositions de la Loi sur le compte de service et de réduction de la dette, n'est-ce pas? Il s'agit tout simplement d'une autre procédure comptable pour démontrer que l'on prend ces sommes et qu'on les utilise ainsi plutôt que de les verser au Trésor, n'est-ce pas?

M. Macdonald: C'est cela.

M. Whittaker: En fait, s'il existe de nouveaux programmes, et vous avez dit qu'il y en avait probablement, ils seront financés à même le Trésor public, malgré l'existence des dispositions de la Loi sur le compte de service et de réduction de la dette, n'est-ce pas?

Je crois comprendre que cette loi n'a pas fait grand différence dans la façon dont nous gérons nos affaires. Il s'agit tout simplement d'une autre forme d'écriture, n'est-ce pas?



[Texte]

**Mr. Macdonald:** I would say that the debt servicing and reduction account reflects the credits and the debits that the act said would be reflected in that account, as laid out in the act.

**The Chairman:** It reflects the credits, you said.

**Mr. Macdonald:** The debits and the credits. The act said, you will prepare an account that compares the inflow as defined in the act—GST, sale of crown corporations, gifts—against legitimate charges to that account. That's what it does.

**Mr. Whittaker:** In trying to explain what is happening, I guess I go back to Mr. Young's analogy. If I have \$500 of income and I'm spending \$600, essentially I have a deficit per month of \$100. If one month I work a little overtime and I get an extra \$50, my normal procedure would be to pay that \$50 on my deficit. In other words, my debt would increase only by \$50. And that is essentially what's happening to the government here, isn't it?

• 0955

**Mr. Macdonald:** Well, yes, it is. However, if your revenue increased to \$700, and you had a bank loan of \$300, this act would say, rather than go out and spend that extra \$100, you have to pay down your bank loan. That's basically what the act says—debt reduction.

**Mr. Whittaker:** Let me move on to another area in your statement, particularly pages 6 and 7. You talked about the process of revamping government accounting policies involving time and study, and you said that you're analysing that situation at the present time and reviewing the policy to determine whether a change to modify equity accounting would be appropriate for the government. Is your department looking favourably upon the suggestions of the Auditor General and the public accounts committee with respect to this?

**Mr. Macdonald:** We have to consider all the inputs, of course. Decisions of this nature are not mine alone. The CICA made this recommendation. We felt that the way in which we were reporting essentially gave the same treatment as was suggested by the Public Sector Accounting and Auditing Committee.

But it's not that easy. One of the problems is each crown corporation doesn't follow a consistent set of accounting principles. They follow the generally accepted accounting principles, but within GAAP, as it's called, there are wide variations in the way in which firms depreciate assets, in the way in which they account for things. So in order to undertake this, we would either have to convert the accounting policies of all the crown corporations to a consistent basis so we could bring it in, or do it in some other fashion. And this is a fairly major undertaking.

What we did feel, though, and I'll let the Auditor General confirm that, is the nature of the way in which we currently account essentially gave us a presentation that was reasonably fair at this point in time. That's the position of where we are.

[Traduction]

**M. Macdonald:** Je dirais que le compte de service et de réduction de la dette reflète les crédits et les débits prévus dans les dispositions de la loi.

**Le président:** Vous avez dit que cela reflétait les crédits, n'est-ce pas?

**M. Macdonald:** Les débits et les crédits. La loi demande qu'on prépare des écritures qui comparent les recettes telles que définies dans la loi—TPS, vente de sociétés de la Couronne, dons—et qu'on mette en regard ce que est légitimement imputé à ce compte. C'est tout.

**M. Whittaker:** Pour mieux expliquer ce qui se produit, je vais reprendre l'analogie de M. Young. Disons que j'ai un revenu de 500\$ et que je dépense 600\$, ce qui signifie un déficit mensuel de 100\$. Si je travaille en surtemps et que j'obtiens 50\$ de plus, en un mois, théoriquement, je verserais ces 50\$ pour éponger mon déficit. En d'autres termes, ce mois-là, ma dette n'augmenterait que de 50\$. C'est essentiellement ce que fait le gouvernement ici, n'est-ce pas?

**M. Macdonald:** Oui, c'est cela. Toutefois, si vos revenus passaient à 700\$, et que la banque vous prêtait 300\$, les dispositions de la loi exigeraient que vous versiez les 100\$ supplémentaires en remboursement de votre prêt consenti par la banque plutôt que vous ne les dépensiez. Voilà ce que prévoit la loi, une réduction de la dette.

**M. Whittaker:** Permettez-moi de passer aux pages 6 et 7 de votre déclaration. Vous y parlez des conventions comptables du gouvernement, et dites qu'il faut du temps pour étudier les modifications qu'il est proposé de leur apporter. Vous dites que vous analysez la situation à l'heure actuelle et revoyez ces conventions pour déterminer s'il serait opportun que le gouvernement opte pour la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation. Votre ministère a-t-il accueilli favorablement les suggestions du vérificateur général et du Comité des comptes publics à cet égard?

**M. Macdonald:** Il faut tenir compte de tous les éléments, bien entendu. Il n'appartient pas à moi seul de prendre une telle décision. L'ICCA a fait cette recommandation. Nous estimions que la façon dont nous rendions compte aboutissait au même résultat que ce que proposait le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public.

Mais les choses ne sont pas aussi simples que cela. La difficulté provient du fait que chaque société de la Couronne ne s'en tient pas à un ensemble fixe de principes comptables. Les sociétés respectent des principes généralement reconnus, mais ces principes permettent toute une gamme de possibilités quant à l'amortissement des éléments d'actif, quant à la façon de procéder aux écritures. Avant d'entreprendre cela, il nous faudrait veiller à ce que toutes les sociétés de la Couronne adoptent les mêmes conventions comptables pour que la transposition se fasse. C'est une entreprise de taille.

Cependant, et le vérificateur général confirmera cela, nous estimons que la façon dont nous procédons actuellement nous donne une image assez réaliste pour l'heure. Voilà où nous en sommes.



[Text]

At any given point in time we have perhaps a dozen issues we are working on. These issues are discussed with a number of policy centres who have a major role in determining the shape of it. It's a process of negotiation and bringing it together and bringing it to fruition, so these things do take a fair length of time.

When I say we're studying it, it means that it's under consideration, it's working, that there is a lot of consultation that goes on inside.

**Mr. Whittaker:** When I think of a study being done, I think of specific manpower being set aside to ensure the study is done and to make specific recommendations. Is that not what is happening here when you say a study is being done?

**Mr. Macdonald:** It is. But at any given point in time, as I said, we'll have a dozen or fourteen of these things under way, and within the resources we have, we tend to work on the ones that have the highest priority, and other ones that are a lower priority get treated as one has time to do it. It's simply a question of cutting the suit to fit the cloth that one has. Within that we move and we advance.

**Mr. Whittaker:** Are you able to tell us as a committee what stage you're at in assessing these particular recommendations?

**Mr. Macdonald:** Are you referring to all of them?

**Mr. Whittaker:** No, just with respect to the ones set out on pages 6 and 7.

**Mr. Macdonald:** I think at this point in time there has been some analysis of the nature of the consolidation. I can't give you a detailed answer as to the precise point in time where we are on that particular study. Maybe I could ask Mr. Denis to respond.

**The Chairman:** Mr. Denis.

**Mr. John Denis (Director, Government Accounting Policy, Office of the Comptroller General of Canada):** Mr. Chairman, that particular study has been completed. We are at the point now of negotiating and discussing the results with the other parties involved—the Department of Finance, the Treasury Board Secretariat, and so on.

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, I would express a wish here that all of this would move along a little faster.

• 1000

We obviously are in favour of this change. We think it's a more accurate way of tracking what is really happening in crown corporations and of reflecting that more rapidly in the government's own financial statements.

The committee might be interested in knowing that two provinces have actually moved in that direction. B.C. is one of those, and Quebec is the other one. The results of following that convention have been quite satisfactory, from what I hear from both of those provinces.

**Mr. Whittaker:** One of the things that comes up, Mr. Desautels, and perhaps Mr. Macdonald might want to respond to this also, is the cost of switching over to different accounting methods. Has the Auditor General studied costs

[Translation]

Qu'on choisisse n'importe quel moment et l'on constatera que nous avons toujours une douzaine de problèmes qui nous préoccupent. Ces points sont discutés avec les gens de certains centres qui jouent un rôle majeur dans l'élaboration des conventions. C'est un processus de négociation, de communication, et pour aboutir, il faut passablement de temps.

Quand je dis que les choses sont à l'étude, cela signifie que nous y réfléchissons, mais il y a beaucoup de consultations internes qui doivent se faire auparavant.

**M. Whittaker:** Quand je pense à une étude, je pense à un groupe de personnes à qui l'on confie cette tâche pour qu'elles présentent des recommandations précises. Ce n'est pas comme cela que les choses se passent chez vous?

**M. Macdonald:** Oui. Mais, à un moment donné, comme je l'ai dit, nous avons de 12 à 14 projets en friche, et avec les ressources dont nous disposons, nous établissons un ordre de priorités. Les projets qui sont moins urgents sont poursuivis dans la mesure où nous en avons le temps. Il s'agit tout simplement d'utilisation rationnelle des ressources. Mais cela nous permet d'avancer.

**M. Whittaker:** Pouvez-vous dire aux membres du comité où vous en êtes dans l'évaluation de ces recommandations-là?

**M. Macdonald:** Parlez-vous de toutes les recommandations?

**M. Whittaker:** Non, de celles dont il est question aux pages 7 et 8.

**M. Macdonald:** Jusqu'à présent, on a procédé à une analyse de ce qu'était la consolidation. Je ne peux pas vous donner de détails et vous dire où nous en sommes exactement dans cette étude en particulier. Je vais demander à M. Denis de vous répondre.

**Le président:** Monsieur Denis.

**M. John Denis (directeur, Politique comptable du gouvernement, Bureau du contrôleur général du Canada):** Monsieur le président, cette étude est terminée. Nous sommes en train d'en discuter les résultats avec les autres parties concernées, le ministère des Finances, le Secrétariat du Conseil du Trésor et d'autres.

**M. Desautels:** Monsieur le président, je souhaiterais que les choses aillent plus rondement.

Il va sans dire que nous sommes en faveur de ce changement. Nous pensons que c'est une façon plus précise de suivre ce qui se passe au sein des sociétés de la Couronne et d'indiquer cela plus rapidement dans les états financiers du gouvernement.

Il sera peut-être intéressant pour le comité de savoir qu'il y a deux provinces qui ont déjà fait un pas dans cette direction. L'une c'est la Colombie-Britannique et l'autre c'est le Québec. Les résultats de cette expérience ont été assez satisfaisants, d'après ce que m'ont dit les représentants des deux provinces.

**M. Whittaker:** Ma question s'adresse à M. Desautels et peut-être à M. Macdonald également. On entend toujours parler de ce qu'il en coûte pour changer de méthodes de comptabilité. Est-ce que le vérificateur général fait une étude



[Texte]

with respect to switching accounting methods, for instance switching to a cost method in this particular case? Would it be so great that it wouldn't be reasonable to assume that we could switch to this method, or is it reasonable?

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, I think certain changes might be more costly than others. I think this one is negligible. The information is available. It's a question of deciding how you put the figures together. I don't think in this case it's a question of the cost of doing it, it's more a question of the impact this will have on the actual results on the government statements.

**M. Bellemare (Carleton—Gloucester):** Monsieur le contrôleur général du Canada, combien d'exemplaires sont publiés chaque année?

**Le président:** Des exemplaires de quoi?

**M. Bellemare:** Des Comptes publics du Canada, Volumes I et II.

**M. Macdonald:** Je regrette, mais je n'ai pas les chiffres sous la main.

**M. Bellemare:** Combien coûtent la production et l'impression de ces rapports?

**M. Macdonald:** Je peux vous donner un chiffre, mais je dois le vérifier. Il me semble que c'est environ 80 000\$ par année, mais je n'en suis pas certain. Je peux vérifier les chiffres d'Approvisionnement et Services.

**M. Bellemare:** Parlez-vous de l'impression ou de la production?

**M. Macdonald:** De l'impression.

**M. Bellemare:** Il y a aussi des coûts de production.

**M. Macdonald:** Absolument.

**M. Bellemare:** Vous avez du personnel qui prépare le travail.

**M. Macdonald:** Mais c'est la responsabilité d'Approvisionnement et Services, et je n'ai pas les chiffres sous la main, malheureusement.

**M. Bellemare:** Tout à l'heure, on a dit que les rapports devaient être préparés de manière à ce que tous les députés les comprennent. J'aimerais revenir à cette question, monsieur le président.

Est-ce que cela veut dire que vous allez écrire votre texte, non seulement pour des comptables, mais aussi pour des diplômés universitaires ou même pour des diplômés de douzième année?

**Mr. Macdonald:** Mr. Chairman and Mr. Bellemare, it's a difficult question. Indeed, both PSAAC and other groups who have looked at revamping their financial statements have looked at the users, and as Mr. Desautels mentioned earlier, you try to provide a level of disclosure that is understandable to as broad a number of people as possible.

Having said that, we're a very complex organization. We spend \$160 billion a year. The financial statements, of necessity, are going to be somewhat complex. Many average Canadians cannot read financial statements even of a very

[Traduction]

sur ces coûts? Par exemple, changer de méthode pour avoir une comptabilité analytique dans ce cas coûterait combien? Est-ce que les coûts sont si importants qu'il n'est pas raisonnable d'envisager de changer de méthode?

**M. Desautels:** Monsieur le président, je pense que certains changements seraient plus coûteux que d'autres. Je pense que le coût de ce changement particulier est négligeable. Les données existent, il s'agit de savoir comment présenter les chiffres. Dans ce cas-ci, ce n'est pas tellement le coût du changement qui est important, mais plutôt l'incidence que le changement aura sur les états financiers du gouvernement.

**Mr. Bellemare (Carleton—Gloucester):** I would like to ask the comptroller general of Canada how many copies are published each year?

**The Chairman:** Copies of what?

**Mr. Bellemare:** The Public Accounts of Canada, Volumes I and II.

**Mr. Macdonald:** Unfortunately, I do not have those figures here with me.

**Mr. Bellemare:** How much does it cost to produce and print these reports?

**Mr. Macdonald:** I can give you a figure, but I would have to check it. I think the cost is about \$80,000 a year, but I am not sure. I can check the figures from Supply and Services.

**Mr. Bellemare:** Are you talking about the printing or production costs?

**Mr. Macdonald:** Printing.

**Mr. Bellemare:** There are also production costs.

**Mr. Macdonald:** Definitely.

**Mr. Bellemare:** You have staff who prepare this work.

**Mr. Macdonald:** But it is the responsibility of Supply and Services, and unfortunately I do not have those figures here.

**Mr. Bellemare:** Earlier, it was said that reports should be presented in such a way that all Members of Parliament can understand them. I would like to come back to this issue, Mr. Chairman.

Does that mean that you will draft your texts so that they can be understood not only by accountants, but also university graduates or even high-school graduates?

**M. Macdonald:** Monsieur le président, monsieur Bellemare, il s'agit d'une question difficile. En fait, le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public et d'autres groupes qui ont étudié la possibilité de présenter sous une autre forme leurs états financiers ont tenu compte des utilisateurs. Comme M. Desautels l'a mentionné plus tôt, on essaie d'assurer un niveau de compréhension accessible au plus grand nombre.

Cela dit, il faut ajouter que nous sommes une organisation très complexe. Nous dépensons 160 milliards de dollars par année. Par la force des choses, les états financiers seront quelque peu compliqués. En général, le Canadien

[Text]

simple organization and therefore would find the statements of a complex organization, whether it's a bank or General Motors or the Government of Canada or the Government of Ontario or the City of Ottawa, somewhat difficult to understand.

What we have found is that one of the principal interpreters of information such as this are experts—academics, members of the media, columnists who have an interest in it—who take the information we provide and interpret it for the public. The best example I can get of that is the Department of Finance, which puts out its monthly statement of operations and its quarterly reports. You will notice that in the media, the day they are released, there is a bit on page 1 that says the deficit was so, and this is what happened. That in fact is an interpretation, a reducing to a layman's terms, of a set of financial statements.

**M. Bellemare:** Monsieur le contrôleur, vous semblez axer maintenant la production écrite vers les gens qui interprètent. Vous donnez l'exemple des journalistes. Vous semblez tout à coup faire fi de ceux à qui vous faites rapport directement, c'est-à-dire les députés.

• 1005

Je vais revenir à ma question. Est-ce que ces rapports devraient être faits de manière à ce que des gens ayant une douzième ou même une dixième année puissent les comprendre? Vous avez dit tout à l'heure que cela devait être compréhensible pour l'utilisateur. L'utilisateur premier est le député qui doit faire rapport. J'admets que même certaines personnes ayant une dixième année peuvent être

public accounts reporting literate.

Il y a sûrement des gens à ce niveau-là qui le sont.

They are literate. But I would suggest there are people who would be illiterate in comprehending these reports. For example, someone who has oriented himself in the sciences or biology, who may not have any interest in reports such as this, could possibly be illiterate in comprehending these kinds of reports. So your clientele is really the body to which you report, not those who write in the newspapers, and that is the members of Parliament.

Now, as a member of Parliament, I was amazed that I was not alone. Although there are all kinds of degrees of education in this particular room, we have had difficulty comprehending this particular sample, and the sample of the day was that debt servicing and reduction account.

I'm a little concerned about the comments of the Auditor General. Perhaps he could clarify this. Right above this particular report, debt servicing and reduction account statement transaction for the year ended March 31, 1992, he says he concluded his audit in accordance with generally accepted auditing standards. An audit, he continues, includes examining evidence supporting the amounts and disclosures in the financial statement, and in my opinion, the

[Translation]

moyen ne sait pas lire les états financiers d'un organisme très simple et, donc, il aurait du mal à comprendre les états financiers d'un organisme complexe, qu'il s'agisse d'une banque, de la «General Motors», du gouvernement du Canada, du gouvernement de l'Ontario ou de la ville d'Ottawa.

Nous avons constaté que ceux qui interprètent ces renseignements principalement sont des experts—des universitaires, des journalistes, des chroniqueurs qui s'intéressent à la question—; ils prennent les renseignements et les interprètent pour le grand public. Le meilleur exemple que je peux vous donner est celui du ministère des Finances, qui publie un bilan mensuel de ses activités et des rapports trimestriels. Le jour de la publication de ces rapports, vous trouverez une petite mention à la première page qui dit que le déficit était de tant, et qui explique ce qui s'est passé. Il s'agit d'une interprétation, une explication pour les profanes d'un ensemble d'états financiers.

**Mr. Bellemare:** You seem to be saying that you gear your written material to the individuals who interpret it. You mention journalists, for example. All of a sudden, you seem to be disregarding those to whom you report directly, namely Members of Parliament.

I will come back to my question. Should reports be written in such a way that people with a grade 12 education or even a grade 10 education can understand? You said earlier that the information should be understandable to users. The first user is the Member of Parliament who is required to report on Public Accounts. I would acknowledge that even some individuals with a grade 10 education maybe

capables de comprendre les comptes publics.

There must be people with this level of education who are able to do this.

Ils savent les comprendre. Mais, à mon avis, il y a également des gens qui ne sauraient pas comprendre ces rapports. Quelqu'un, par exemple, qui fait ses études en sciences ou en biologie, qui ne s'intéresse peut-être pas à ce genre de rapports, aurait peut-être du mal à les comprendre. Donc, vos clients ce sont les gens à qui vous faites rapport, c'est-à-dire les députés, et non pas les journalistes.

En tant que député, j'ai été étonné de constater que je n'étais pas le seul à avoir du mal à comprendre cet exemple, même s'il y a des gens avec toutes sortes de niveaux d'instruction dans cette salle. L'exemple mentionné était celui du compte de service et de réduction de la dette.

Les remarques faites par le vérificateur général me préoccupent un peu. Il pourrait peut-être préciser ce qu'il a dit. Dans ses remarques au titre du Compte de service et de réduction de la dette, État des opérations, pour l'exercice clos le 31 mars 1992, il dit que sa vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues. Il continue en disant que la vérification comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des



[Texte]

accompanying financial statement presents fairly in all material respects—and I repeat in all material respects—the transactions of the debt servicing and reduction account for the year ended March 31.

But when I look at this, I don't see everything there. Even the Comptroller General stated a while ago that if you want to know about this particular financial activity you have to look in the departmental sections of Revenue Canada.

So I, as a member of Parliament, look at debt servicing and I look at the way it was presented, and everyone, including you gentlemen, both the Comptroller General and the Auditor General, agrees that the presentation of this report is not clear. In my mind it's more than not clear, it's incomplete, because it's missing things. One has to be literate in reading these reports to be able to guess where else he or she should go to get the material in order to get as complete a report as possible.

To my mind, the expenditures are not all there in this report of debt servicing. I wonder if the Auditor General would comment on that.

**M. Desautels:** Monsieur le président, l'opinion que nous avons donnée sur le Compte de service et de réduction de la dette est en fonction de la législation qui précise ce qui doit figurer dans un tel état. Nous sommes d'avis que toute l'information requise par la loi a été bien divulguée dans l'état que vous avez devant vous. Cela ne veut pas nécessairement dire que la façon dont c'est présenté est nécessairement la meilleure, mais que toute l'information requise par la loi adoptée par le Parlement est divulguée dans l'état que vous avez devant vous.

Certaines personnes peuvent vouloir plus d'information sur d'autres activités relatives à la perception de la taxe, par exemple. Cela n'est pas exigé dans la loi qui a créé le Compte de service et de réduction de la dette. Si ça avait été exigé par cette loi, évidemment, il faudrait le mettre là-dedans.

• 1010

Il faut donc bien comprendre l'état et l'opinion que nous donnons sur l'état. C'est strictement en fonction d'une exigence du Parlement de fournir certaines informations sur les recettes et l'utilisation des recettes de la TPS.

**M. Bellemare:** Monsieur le président, les deux fonctionnaires ont tous les deux répété la même chose pour se justifier, c'est-à-dire «selon la loi». Je ne veux pas vous blesser, mais souvent on lit dans les journaux ou on apprend par la télévision des cas qui passent en cour; et on dit toujours «selon la loi». Mais on dirait que les gens, souvent, se servent de la loi pour se justifier lorsqu'ils font quelque chose qui n'est pas correct, qu'ils la font mal ou qu'ils ne la font pas du tout. Écoutez, je n'ai pas besoin de rapporter cet article-là qui pourrait être sensible pour certains; on ne le mettra pas là, on va le cacher, le mettre ailleurs parce que la loi nous permet de le faire. La loi, en somme, nous permet—vous me le dites et si je veux être un petit peu mesquin, permettez-moi pour une seconde—de jouer le *shell game*.

Le président: Dernière question, monsieur Bellemare.

[Traduction]

montants et des autres éléments d'information fournis dans l'état financier. Il dit: À mon avis, l'état financier ci-joint présente fidèlement, à tous égards importants—et je répète, à tous égards importants—les opérations du Compte de service et de réduction de la dette pour l'exercice clos le 31 mars.

Mais quand je regarde ce rapport, je vois que tout n'y est pas. Même le contrôleur général a dit il y a quelques instants que si on veut en savoir davantage au sujet d'une activité financière donnée, il faut regarder dans les diverses sections de Revenu Canada.

Donc, en tant que député, je regarde comment on nous présente les renseignements au sujet du service de la dette, et tout le monde, y compris vous-mêmes, le contrôleur général et le vérificateur général, s'entend pour dire que la présentation du rapport n'est pas claire. À mon avis, non seulement ce n'est pas clair, c'est incomplet, car il y a des éléments qui manquent. Il faut savoir lire ces rapports pour pouvoir deviner où chercher les renseignements nécessaires pour avoir un rapport aussi complet que possible.

Selon moi, on n'indique pas toutes les dépenses dans ce rapport au sujet du service de la dette. J'aimerais entendre les commentaires du vérificateur général.

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, our opinion on the Debt Servicing and Reduction Account was based on the specific legislation that sets out what information must appear in such a statement. In our opinion, all the information required by the act has been disclosed in the statement you have. That does not necessarily mean that it has been presented in the best possible way, but all the information required by the act passed by Parliament has been disclosed in the statement you have before you.

Some individuals may want more information on other activities related to collecting the tax, for example, that is not required under the act that established the Debt Servicing and Reduction Account. Had the act required this information, obviously we would have to include it.

So it is important to understand the statement and our opinion on it. It is based strictly on a requirement by Parliament to provide certain information about the GST revenues and their use.

**Mr. Bellemare:** Mr. Chairman, both officials use the expression "in accordance with the act" to justify what they have done. I don't want to insult you, but we often read in the newspapers or hear on television of cases that go to court, and we always hear the expression "in accordance with the act". It seems that people often refer to the legislation to justify what they have done, when they have done something improperly, incorrectly or simply failed to do something. People rationalize by saying that they don't have to report a certain item that may be sensitive to some individuals. They decide not to mention it, to hide it, to put it elsewhere, because under the act, they are allowed to do so. The legislation allows us—forgive me if I am being somewhat petty here—to play *tour de passe-passe*.

The Chairman: The final question, Mr. Bellemare.



[Text]

**M. Bellemare:** Ma dernière question est celle-ci: en temps que député, j'aimerais avoir un rapport sur le *debt servicing and reduction account statement*.

J'aimerais voir le contrôleur général refaire ce rapport de telle façon que nous puissions le comprendre tout de suite, avec tous les points qu'on a apportés, c'est-à-dire tout le vrai.

The real costing that should be added, not just reporting according to the law but because this is a first. . . If that cannot be done, would you put a few asterisks and give us some reference points, tell us what to look for and where to look, for example, for information on salary costs to collect the GST. You are supposed to be assisting us, not playing a shell game with us. That's important.

Therefore, either redo this particular report or give us information on where exactly we can get it. In my mind, sirs, this is only a justification for the GST. That may not be a wrong in itself, but if that's the case, please give us all the information.

**Le président:** Très bien. Maintenant vous avez posé votre question et vous avez fait un commentaire. Monsieur Macdonald, à vous.

**Mr. Macdonald:** Mr. Chairman, Mr. Bellemare, we are not playing a shell game. The summary of financial statements lays out the totality of the government operations. This report is a small piece of supplementary information required by the law.

You have a different model of what you want on the GST. You want the total costs of operation of the GST. That is not what is required here. One could ask 300 other questions. One of the problems in government is that the expenses we incur don't necessarily always match the revenues we collect. It's not like a profit centre in a corporation. We are not selling things on the market; we are collecting taxes.

The information that's in here is enabling. It enables one to ask a whole bunch of questions. I am willing to undertake to provide a level of disclosure that would answer every potential question that might arise, such as the one hypothesized by Mr. Bellemare. There are other questions that one could ask. The information here is of necessity at a summary level, because these are the summary level financial statements, but in volume II of your Public Accounts there is a very detailed disclosure of the operations of the Department of Customs and Excise, including the total operations of the GST. That sort of information can be brought together by the research staff of the Library of Parliament using the information that is currently disclosed in these statutory documents.

**The Chairman:** Mr. Macdonald, may I just follow that up. The Auditor General criticized in his comments in Public Accounts

[Translation]

**Mr. Bellemare:** My final question is this: As a Member of Parliament, I would like to have a report on the Debt Servicing and Reduction Account Statement.

I would like the Comptroller General to redo this report so that we can understand it instantly, and so that it shows all the points we mentioned, that is all the true information.

Il faudrait inclure des données au sujet de l'établissement des coûts réels. Il ne faut pas se contenter de faire rapport selon les exigences de la loi, car c'est la première fois que. . . Si cela est impossible, je vous demande de mettre des astérisques et des notes en bas de page pour nous dire où on peut chercher des renseignements au sujet des coûts en salaires payés pour percevoir la TPS, par exemple. Vous êtes censé nous aider, et ne pas jouer un tour de passe-passe. Cela est important.

Par conséquent, il faut soit refaire ce rapport ou bien nous dire où nous adresser pour obtenir les renseignements que nous voulons avoir. D'après moi, messieurs, ce rapport n'est qu'une justification de la TPS. Il n'y a peut-être pas de mal en soi, mais si tel est le cas, veuillez nous donner tous les renseignements.

**The Chairman:** Fine, you have now asked your question and made a comment. The floor is yours, Mr. Macdonald.

**M. Macdonald:** Monsieur le président, monsieur Bellemare, nous ne jouons pas un tour de passe-passe. Les états financiers sommaires présentent toutes les opérations du gouvernement. Ce rapport n'est qu'un petit renseignement supplémentaire exigé par la loi.

Vous avez un modèle différent des renseignements que vous voulez avoir au sujet de la TPS. Vous voulez savoir les coûts globaux du fonctionnement de la TPS. Ce n'est pas ce qui est exigé dans ce rapport. On pourrait poser 300 autres questions. Dans le cas d'un gouvernement, l'un des problèmes c'est que nos dépenses ne correspondent pas toujours aux recettes que nous percevons. Ce n'est pas comparable à un centre de profit dans une entreprise. Nous ne vendons pas de produits; nous percevons des taxes.

Les renseignements présentés dans ce rapport permettent de poser toutes sortes de questions. Je suis prêt à m'engager à divulguer tous les renseignements nécessaires pour répondre à toute question éventuelle qui pourrait être posée, comme celle mentionnée hypothétiquement par M. Bellemare. Il y a d'autres questions qui pourraient être posées. Puisqu'il s'agit des états financiers sommaires, les données sont forcément des états récapitulatifs, mais dans le volume II des Comptes publics, il y a une présentation très détaillée des opérations du ministère des Douanes et Accise, y compris les totaux des opérations de la TPS. Les chercheurs de la Bibliothèque du Parlement pourraient rassembler ce genre de renseignement, en se servant des données qui figurent à l'heure actuelle dans ces documents statutaires.

**Le président:** Permettez-moi de continuer dans le même ordre d'idées, monsieur Macdonald. Dans ses commentaires dans les Comptes publics, le vérificateur général a critiqué



[Texte]

la façon dont vous déduisez les déboursés des recettes de l'impôt. Je prends par exemple la référence au niveau du Programme pour crédit d'impôt pour enfants. Ce crédit est une dépense de programme et n'est pas divulgué en tant que tel. Ce n'est pas comme ça qu'il est présenté dans les livres.

[Traduction]

the way in which you deduct disbursements from the tax revenue. Let me take the Child Tax Credit Program as an example. This credit is a program expenditure, but is not disclosed as such. That is not how it is shown in the books.

• 1015

Lorsqu'on regarde les revenus de la TPS, vous dites que le gouvernement a récolté 12,2 milliards de dollars; si je regarde les chiffres, c'est 15,2 milliards nets. La réalité, c'est que c'est beaucoup plus proche de 29,5 milliards. À la Partie II, si je regarde les chiffres qui sont soumis dans les recettes de Douanes et Accise, recettes fiscales, taxes sur les produits et services, on a 29 496 011 989\$, montant auquel on déduit des cas de remise, les taxes gouvernementales et remboursements, ce qui laisse un montant net de 17 361 940 196\$.

Je vous concède que pour des députés, il est difficile de s'y retrouver. Vous nous dites constamment de nous référer à la Partie II pour plus de détails; or les détails sur les recettes ne sont, en fait, pas tellement faciles à constater. Et c'est encore plus difficile pour les dépenses. Ce n'est pas possible, pour un député, de faire le rapport entre la somme de 29 496 011 989 et celle de 17 361 940 196 à la page 24.7.

Mais pour les revenus, par contre, il n'y a pas de difficulté. On donne même la liste des taxes, des droits d'accise. Pour les revenus des allumettes, des automobiles, des briquets, des bijoux, des tableaux, des cigarettes, tout ça est bien clair. Mais quand vient le moment de savoir ce que la TPS a coûté exactement, on a une recette de 29,5 milliards moins les déboursés qui sont les remises, etc.

Monsieur Macdonald, vous devez l'admettre, ce n'est pas facile pour un député d'entendre le vérificateur général lui dire qu'il ne fait pas toujours les choses selon les normes comptables. Parce que vous prenez le crédit d'impôt pour enfants, par exemple: ce n'est pas, comme on l'appellerait, nous, une divulgation, claire, crédible et tout à fait compréhensible.

Notre problème est donc d'établir le lien entre ce qu'on a devant nous, ici, et ce que le ministère va nous présenter. La semaine prochaine on va entendre le ministère du Revenu; on va lui poser ces questions, vous savez. Est-ce que les règles que vous venez de nous donner sont les mêmes pour tous les ministères? Je l'espère.

**M. Macdonald:** Oui.

**Le président:** Alors comment expliquer que le revenu brut de la TPS soit de 29,5 milliards de dollars, alors que votre état de compte, dans la Partie I, indique qu'on a eu 15 milliards?

**Mr. Macdonald:** Mr. Chairman, I have great sympathy for it, and I admit it isn't always easy. It can be done. If there were a problem, the auditors would have brought it to our attention. I'd be pleased to undertake an analysis to try to bring that together for you or to work with your research staff.

When we look at the revenue figures for the GST, you say that the government took in \$12.2 billion. If I look at the figures, I see \$15.2 billion net. Actually, the figure is much closer to \$29.5 billion. I am looking at Part II, the tax revenue figure for Customs and Excise, tax revenue, goods and services tax. It is \$29,496,011,989. From this amount you deduct the government tax remission order, refunds and rebates, which leaves a net amount of \$17,361,940,196.

I will allow for Members of Parliament it is hard to understand these figures. You are constantly telling us to refer to Part II for more details. In fact, it is not that easy to find details about these revenues. And it is even more difficult in the case of expenditures. It is impossible for Members of Parliament to reconcile the figure of \$29,496,011,989 with that of \$17,361,940,196, which appears on page 24.7.

However, in the case of revenue, there is no problem. There is even a list given of excise taxes and duties. The figures are all quite clear for revenue from matches, automobiles, lighters, jewellery, paintings or cigarettes. But if we try to figure out exactly how much the GST cost, we see a revenue figure of \$29.5 billion, less the disbursements, which include rebates and so on.

You must acknowledge, Mr. Macdonald, that it is not easy for a Member of Parliament to hear the Auditor General say that he does not always proceed according to accounting standards. If you take the Child Tax Credit, for example. There is no clear, credible and completely understandable disclosure as far as we are concerned.

Our problem is to link the figures we have here with those the department will be presenting. Next week we will be hearing from the Department of Revenue, and we will be asking the officials these questions, you know. Are the rules you just mentioned the same for all departments? I hope so.

**Mr. Macdonald:** Yes.

**The Chairman:** How then do you explain that the gross revenue from the GST is \$29.5 billion, whereas the figure given in Part I of your financial statement is \$15 billion?

**M. Macdonald:** Monsieur le président, j'ai beaucoup de sympathie pour vous, et j'admets qu'il n'est pas toujours facile de comprendre ces documents. C'est quand même possible. S'il y avait eu un problème, les vérificateurs nous l'auraient signalé. Je serais heureux de faire une analyse pour essayer de rassembler tous ces renseignements ou bien de travailler avec vos chercheurs.

[Text]

Let me just say that it's almost impossible for us to anticipate every potential question that might be asked concerning aspects of particular government operations. The particularities of the cost of operation of the GST and the revenues should really be directed at the customs and excise group within the Department of National Revenue.

I can assure you that the numbers we have provided here do reconcile to what is in volume I and what appears in the summary financial statements. They do tie. I probably couldn't do the reconciliation for you myself right now, but it can be done. Clearly, the auditors and the departments and ourselves have satisfied ourselves that these numbers do aggregate up. It is very complex.

**The Chairman:** We're looking at the results of that exercise between you and the Auditor General. A billion dollars is a billion dollars. I don't reconcile easily with a billion dollars, I'll tell you right now. I don't know how you and I could even spend that kind of money.

**Mr. Macdonald:** I don't think we could.

**The Chairman:** There seems to be a billion dollars difference between what you have told us is the net revenue of the GST, \$15,171,247,000 and what I find in part II of the same Public Accounts at page 24.7. It says here, \$17,361,940,196. I don't know how you explain that to the ordinary Canadian.

**Mr. Macdonald:** Mr. Chairman, what page are you operating from, please?

**The Chairman:** I'm operating from the debt servicing reduction account, page 2.28, which gives me \$15,171,247,000, and I'm operating from volume II, part 1 of the Public Accounts, because you referred to that, Mr. Macdonald, several times, on page 24.7. I'm trying to reconcile the figures there with what you have here, and I don't, I must admit, find it easy.

Ah! C'est le texte français. Texte français, 24.7, je m'excuse. Je parlais ici du texte français.

• 1020

**M. Macdonald:** En anglais, c'est?

**The Chairman:** National revenue in the English text would be on page 20.7, because they are in alphabetical order. I'm sorry. The figure is at the top of the page \$17,361,940,196. Anyway, maybe you can give me an answer.

**Mr. Macdonald:** Mr. Chairman, I will provide you with a reconciliation. I'll talk to the auditor. It does reconcile. I'm sorry, I simply can't give you an answer off the top of my head right now.

**The Chairman:** You see, the idea was that this was supposed to be put in simple form for us to understand it. That's the objective of this game. This is the first time we've had this experience of discussing the presentations of these public accounts. So you understand that we're trying to understand.

[Translation]

Permettez-moi de vous dire qu'il nous est presque impossible de prévoir les questions, quelles qu'elles soient, qui pourraient être posées au sujet des différents aspects des opérations du gouvernement. Les questions au sujet du coût de fonctionnement de la TPS et des recettes devraient être posées aux fonctionnaires de Douanes et Accise au ministère du Revenu national.

Je vous assure qu'on peut faire concorder les chiffres que vous avez ici avec ceux qui figurent dans le Volume I et ceux qui dans sont dans les états financiers sommaires. Ces chiffres correspondent. Je ne pourrais probablement pas faire le rapprochement tout de suite moi-même, mais il est possible de le faire. Il va sans dire que les vérificateurs, les ministères et nous-mêmes sommes convaincus que l'on peut faire concorder ces chiffres. C'est très complexe.

**Le président:** Nous examinons les résultats de cette tentative de rapprochement entre vos chiffres et ceux du vérificateur général. Un milliard de dollars c'est un milliard de dollars. Je peux vous dire dès maintenant que je n'accepte pas facilement un écart d'un milliard de dollars. Je ne sais pas comment vous et moi pourrions dépenser une telle somme.

**M. Macdonald:** Je pense que nous ne saurions pas le faire.

**Le président:** Il semble y avoir un écart d'un milliard de dollars entre les recettes nettes de la TPS, qui, d'après vous, sont de 15 171 247 000\$, et le chiffre de 17 361 940 196\$ que je trouve à la page 24.7 de la Partie II des Comptes publics. Je ne sais pas comment vous expliquez un tel écart aux Canadiens.

**M. Macdonald:** Vous êtes à quelle page, monsieur le président?

**Le président:** Je suis à la page 2.29, Compte de service et de réduction de la dette, où je trouve le chiffre de 15 171 247 000\$. L'autre référence est à la page 24.7 du Volume II, Partie 1 des Comptes publics, car vous y avez fait allusion plusieurs fois, monsieur Macdonald. J'essaie de faire le lien entre les chiffres, ce qui, je l'admets, n'est pas très facile.

Oh! I am referring to the French text. In the French version the page number is 24.7. I was referring to the French text.

**Mr. Macdonald:** What is it in English?

**Le président:** Dans la version anglaise, Revenu national se trouve à la page 20.7, car c'est en ordre alphabétique. Je m'excuse. Le chiffre en haut de la page est 17 361 940 196\$. De toute façon, vous pouvez peut-être me répondre.

**M. Macdonald:** Monsieur le président, je vous fournirai un rapprochement. Je parlerai au vérificateur. Je peux vous dire que cela concorde. Je regrette, mais je ne peux pas vous donner une réponse comme cela au pied levé.

**Le président:** Vous comprenez, il s'agissait de nous mettre cela sous une forme facile à comprendre. Voilà l'objectif de cet exercice. C'est la première fois que nous parlons de la présentation des comptes publics. Alors, vous comprendrez que nous cherchons à comprendre.



[Texte]

**Mr. Macdonald:** I do indeed understand that. Just let me caution you, Mr. Chairman, that I do not think I could provide, in a simple form, the answer to every potential question that you might wish to pose on the totality of government operations, in a form that would allow you to do that. Unfortunately, it will always require some analysis, because it is complex.

To simplify this to the point of providing that, unfortunately providing more detail doesn't make it simpler; it makes it more complicated. In response to Mr. Bellemare's earlier comment, I could easily present the statements of the Government of Canada so anyone who has grade 4 mathematics would understand it. It would say that we collected so many billion dollars; that we spent so many billion dollars; and we have a shortfall, or we need to acquire, that many billion. That's not particularly informative. You need more. . . what is behind it —

**The Chairman:** I understand that.

**Mr. Macdonald:** As one starts to ask the questions, you add on an increasing level of complexity.

The Public Accounts of Canada did not start out looking like this. Probably the first ones were on a single page, signed by the auditor. As the requirements became more, we provided greater and greater disclosure. In the course of doing that, we obviously are at a point now that we comply with most of the accounting conventions that exist for government. We've satisfied the auditor that in material respects we are in compliance. We have a set of financial statements that accountants can read. How does one translate that into things that other people can understand? The answer is quite simple: one aggregates.

I remember a couple of years ago seeing a set of financial statements the City of Ottawa put out in *The Ottawa Citizen* on two pages. They had nice big icons, a picture of a park and it said, parks, so many dollars. I could do that on a single piece of paper, but I'm not sure that would be precisely what people are after. Indeed, if that's what you are after, that's what you see when you pick up the newspaper after the Minister of Finance issues a monthly statement of operations. It would say, last month's deficit was \$2.1 billion.

While I'm here, I really clearly want to be helpful. I want you to understand that this is a very complex operation, and it isn't easy to make it simple for everyone to understand.

**The Chairman:** Yes, I know.

**Mr. Macdonald:** There is a reason why that number there does not tie directly to this number, and I will end up telling you what it is. But the process of telling and anticipating every potential question would cause the Public Accounts of Canada to mushroom.

[Traduction]

**M. Macdonald:** Je comprends cela très bien. Je vous signalerai toutefois, monsieur le président, que je ne crois pas pouvoir vous fournir sous forme simple une réponse à toutes les questions que vous pourriez poser sur la totalité des opérations du gouvernement. Malheureusement, cela exige toujours une certaine analyse, car c'est complexe.

Il faut dire également que fournir plus de détails ne rend pas toujours les choses plus simples; au contraire, cela rend plus compliquées. En réponse au commentaire de M. Bellemare, je pourrais facilement vous présenter les états financiers du gouvernement du Canada de façon à ce que n'importe qui a fait des mathématiques en quatrième année puisse les comprendre. On dirait seulement que nous avons recueilli tant de milliards de dollars; que nous avons dépensé tant de milliards de dollars; que nous avons un manque à gagner ou que nous devons acquérir tant de milliards. Mais cela ne vous fournirait pas vraiment une information adéquate. Vous avez besoin de savoir ce qui sous-tend tout cela. . .

**Le président:** Je comprends.

**M. Macdonald:** Dès qu'on commence à poser des questions, on hausse le niveau de complexité.

À l'origine, les Comptes publics du Canada ne ressemblaient pas du tout à ceci. Les premiers étaient sans doute sur une seule page signée par le vérificateur. Au fur et à mesure que les exigences se sont multipliées, nous avons divulgué de plus en plus de renseignements. Ce faisant, nous en sommes arrivés à nous conformer à la plupart des conventions comptables qui existent pour le gouvernement. Nous avons convaincu le vérificateur que, du point de vue matériel, nous sommes conformes aux normes établies. Nous avons une série d'états financiers que des comptables peuvent lire. Comment traduire cela sous une forme que d'autres peuvent comprendre? La réponse est très simple: il faut faire le total.

Je me souviens avoir vu des états financiers pour la ville d'Ottawa il y a quelques années. On les avait publiés sur deux pages dans le *Ottawa Citizen*. On présentait cela avec de belles icônes, une image d'un parc et la rubrique se lisait parc, tant de dollars. Je pourrais faire cela sur une seule page, mais je ne suis pas du tout convaincu que c'est ce que vous recherchez. Si je ne me trompe, vous auriez tous les renseignements que vous désirez si vous lisiez le journal après le dépôt de l'état des opérations mensuelles par le ministre des Finances. Vous sauriez alors que le déficit du mois dernier a été de 2,1 milliards de dollars.

Je tiens à vous être utile quand je suis ici. Je veux que vous compreniez qu'il s'agit d'une opération très complexe, et qu'il n'est pas facile de présenter cela sous une forme que tout le monde peut comprendre.

**Le président:** Oui, je le sais.

**M. Macdonald:** Il y a une raison pour laquelle ce chiffre ne correspond pas exactement à celui-là et je vais vous expliquer pourquoi bientôt. Mais le processus d'explication et l'anticipation de chaque question éventuelle pourraient faire grossir démesurément les comptes publics du Canada.



**The Chairman:** I was taking your invitation, sir, that if we wanted further information, we had to go into public accounts in volume II.

**Mr. Macdonald:** Indeed you do, yes.

**The Chairman:** I took your invitation, went in public accounts, volume II, part I, and couldn't reconcile the two principles that were put by the Auditor General—credibility and simplicity. They weren't simple. All I'm asking you is to reconcile that for me, because I don't understand, and the average Canadian doesn't understand, how a billion dollars or \$2 billion has all of a sudden disappeared somewhere.

**Mr. Macdonald:** Mr. Chairman, those were the Auditor General's criteria. Perhaps he might wish to comment on it.

**The Chairman:** He's put them in the comments in the public accounts, sir. They're in there.

Okay. Mr. Desautels.

**M. Desautels:** Ce que je voudrais rajouter, monsieur le président, c'est simplement que dans nos observations, nous avons exprimé le souhait que les états financiers soient faciles à comprendre. Et en parlant d'états financiers faciles à comprendre, on aimerait voir un rapport annuel relativement succinct qui ne répondrait pas nécessairement à toutes les questions qu'on veut bien poser et qu'on entend ce matin. Ce que je souhaite, moi, c'est un rapport financier annuel que tous les députés ou la majorité des députés pourraient comprendre. Il est certain que vous aurez par la suite d'autres questions plus détaillées; et les Comptes publics devraient permettre à un député de fouiller plus loin et de trouver l'information recherchée. On devrait être capable d'aller de l'un à l'autre assez facilement. Mais au départ je pense que ça demande un rapport annuel succinct facile à comprendre de la part de tous les députés.

• 1025

**Le président:** Merci, monsieur Desautels. Monsieur Larrivée, on vous écoute.

**M. Larrivée (Joliette):** Merci. Ce n'est pas facile. Ce n'est pas facile parce que je pense qu'on recherche l'impossible. En ce qui me concerne, je suis très heureux de la présentation et je pense qu'on ne peut obtenir l'information dont on a besoin que si on s'informe.

**M. Young,** et je pense que ça a suivi par la suite, est inquiet de la présentation en ce qui concerne la TPS. Ce que vous n'avez pas dit—ça se comprend—et ce que je peux dire, c'est que la seule raison pour laquelle le gouvernement a demandé que la disposition de la TPS soit inscrite, c'est parce que tout au long du débat, on s'est fait dire qu'il y aurait des revenus extraordinaires, des milliards et des milliards engendrés par cette taxe; et que, pour être en mesure de confirmer que ce qui avait été le but et les revenus possibles de la TPS on a mentionné que ça devrait être clair, que les revenus devraient être appliqués directement sur la dette. C'est à ces fins-là que l'information figure dans le rapport.

**Le président:** J'ai suivi votre conseil, monsieur, quand vous nous avez dit que si nous désirions de plus amples renseignements, nous devions consulter le Volume II des Comptes publics.

**M. Macdonald:** Effectivement, c'est ce que vous devez faire.

**Le président:** J'ai donc suivi votre conseil, j'ai regardé le Volume II, Partie I, des Comptes publics, et je ne pouvais pas concilier cela avec les deux principes exprimés par le vérificateur général, c'est-à-dire la crédibilité et la simplicité. Ces comptes publics n'étaient pas simples. Tout ce que je vous demande de faire c'est de m'établir un rapprochement, car je ne comprends pas, et le Canadien moyen ne comprend pas non plus, comment 1 ou 2 milliards de dollars peuvent disparaître comme cela dans la nature.

**M. Macdonald:** Monsieur le président, il s'agissait effectivement des critères du vérificateur général. Il a peut-être quelque chose à rajouter à ce sujet.

**Le président:** Il a bien dit cela dans les remarques attendantes aux comptes publics, monsieur. C'est bien écrit.

D'accord. Monsieur Desautels.

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, I would simply like to add that in our observations, we expressed the wish that the financial statements would be easy to understand. In speaking of easy-to-understand financial statements, we would like to see a relatively concise annual report that does not necessarily answer all questions that may be asked and that we are hearing here this morning. What I want is an annual financial report that all members of Parliament or the majority of them could understand. You will obviously have other, more detailed questions and the Public Accounts should enable a member to search further and find the required information. One should be able to go from one to the other quite easily. But at the outset, I think that requires a concise annual report that is easy for all members of Parliament to understand.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Desautels. Mr. Larrivée, you have the floor.

**Mr. Larrivée (Joliette):** Thank you. This isn't easy. It's not easy because I think we are trying to do the impossible. As far as I am concerned, I am quite pleased with the presentation and I think that we can only obtain the information we need if we make the right inquiries.

**Mr. Young,** and I think others after him are worried about the presentation with regard to the GST. What you haven't said—and that is understandable—and what I want to say is the only reason why the government asks that the GST disposal be included is that throughout the debate, we were told that it would generate extraordinary revenues, billions and billions of dollars through this tax, and in order to be able to confirm what had been the goal and the possible revenue generated by the GST, we said that this had to be clear; that the revenue had to be directly applied to the debt. That's why that information is presented in the report.



[Texte]

La question que j'aimerais soulever, autant à vous qu'à M. Desautels, c'est que d'un côté on se pose toutes sortes de questions, on se dit qu'il manque de l'information dans les rapports que vous nous faites; et d'un autre côté, M. Desautels dit qu'il serait préférable d'avoir des états financiers succincts, des états financiers comme on en retrouve dans le monde des affaires. C'est cette contradiction que je pense qu'il faudrait essayer de résoudre. Comment peut-on avoir un rapport succinct facile à comprendre par tous les députés et, en même temps, répondre à toutes les questions qui se posent ce matin? Je pense qu'il va falloir décider de ce qu'on veut exactement. Est-ce qu'on veut un rapport succinct qui n'est pas nécessairement à la portée de tout le monde mais au moins à la portée des députés? Et comment peut-on faire cela si on veut avoir toutes les informations qui ont été demandées ce matin?

**M. Macdonald:** Je ne crois pas qu'on puisse avoir un état financier répondant aux deux objectifs. Ils sont complètement différents. Il me semble qu'à partir des états financiers détaillés qu'on a ici—les états financiers sommaires du gouvernement du Canada—, on pourrait peut-être faire un rapport plus simple. Cependant, pour répondre à une question quelconque, il faut retourner aux données, il faut retourner au Volume I, à la Partie II, etc.; je ne crois pas que l'on puisse avoir en même temps la chèvre et le chou.

**M. Larrivée:** Monsieur Desautels, quand vous parlez d'états financiers succincts, qu'est-ce que cela veut dire?

• 1030

**M. Desautels:** Monsieur le président, ce que je vois dans ma boule de cristal, c'est un jeu d'états financiers sommaires qui vulgariserait les résultats des opérations financières d'un gouvernement pour une année quelconque dans des termes relativement faciles à comprendre, et qui permettraient à la fois aux députés et aux contribuables de bien juger la performance financière d'un gouvernement à un niveau global, et de bien comprendre le résultat et la situation financière du gouvernement à un moment donné.

Cela ne permettrait pas de répondre à toutes les questions qu'on pourrait se poser sur l'administration d'un ministère ou sur la perception d'une taxe en particulier, mais cela permettrait de juger globalement de la gestion financière et de la santé financière d'un gouvernement.

Ceci devrait être complété par des volumes plus détaillés qui permettraient aux gens qui ont d'autres questions—comme M. Bellemare tout à l'heure—de pouvoir trouver réponse à ces questions. Mais en fait, il faut distinguer les deux. Cela serait un état financier au niveau macro global plutôt qu'au niveau du détail de chaque ministère.

**M. Larrivée:** Toutes nos discussions portent toujours sur la même chose, en fait. On veut quelque chose de très simple, que tout le monde va comprendre et on ne veut pas manquer une seule information. Alors, pour avoir toutes les informations, cela ne peut pas être... C'est contradictoire!

Maintenant, dans un de vos commentaires, M. Macdonald, vous dites que vous avez beaucoup de priorités; donc, en réponse au vérificateur général qui souhaite un état financier avec une présentation beaucoup plus succincte, vous

[Traduction]

The question I would like to ask you and Mr. Desautels is as follows. On the one hand, we are asking all kinds of questions, we are saying there is not enough information in the reports that you have presented, and on the other hand, Mr. Desautels says that it would be preferable to have concise financial statements such as the ones commonly found in the business world. This is contradictory and I think we have to solve this dilemma. How can we have a concise report that all members can understand while at the same time responding to all the questions asked here this morning? I think we are going to have to decide what it is we want exactly. Do we want a succinct report that might not necessarily be understood easily by everyone but at least be understood by Members of Parliament? And how can we do that if we want all the information that was requested here today?

**Mr. Macdonald:** I don't think you can have a financial statement that meets both those objectives. They are completely different. It seems to me that with the detailed financial statements we have here—the summary financial statement of the Government of Canada—we might be able to prepare a simpler report. However, to answer any question, we have to go back to the data, volume 1, part 2, and so on. I don't think you can have your cake and eat it too.

**Mr. Larrivée:** Mr. Desautels, what do you mean exactly by succinct financial statements?

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, what I see in my crystal ball is a set of summary financial statements that would present the results of a government's financial operations for a given year in terms that would be relatively simple to understand, statements that would allow both members of Parliament and taxpayers to assess a government's overall financial performance properly and to understand the results and the government's financial situation correctly at a given time.

These statements would not enable one to respond to all questions that might be asked about the way a department is run or the way a particular tax is collected, but they would enable one to come to an overall assessment of a government's financial management and health.

In addition to these summary statements, more detailed reports could be prepared that would allow people who have other questions—such as Mr. Bellemare a few moments ago—to find answers to these questions. However, we must distinguish between the two kinds of statements. The ones I am proposing would provide an overview rather than detailed explanations for each department.

**Mr. Larrivée:** Actually, we are always saying the same thing. We want something very simple that everyone can understand, but we don't want to miss a single piece of information. So to have financial statements with all the information, they cannot be... What a contradiction!

Now in one of your comments, Mr. Macdonald, you said that you have many priorities; so when the Auditor General said he would like to see much more succinct financial statements, he replied that you had not yet got to that point.



[Text]

dites que vous n'en êtes pas encore là. Il me semble que ce serait relativement facile. C'est facile pour moi de le dire, mais il n'y a pas de nouvelles données. Vous les avez toutes. Vous avez toutes les informations. Est-ce qu'on pourrait penser qu'un rapport comme celui-là pourrait être disponible au prochain exercice financier?

**M. Macdonald:** C'est possible, selon les priorités qu'on a. Mais s'il y a une question de choix entre celui-ci et un autre, il faudra choisir justement.

I just want to point out that we could probably sit here and in ten minutes compress this financial statement into big global numbers, but the trick is the degree of aggregation you do. The other thing is how to explain the 14 pages of notes that we have, which are integral to the financial statements. When we provide something in a common form and we say, this is the liability, we will also have to go through and say, by the way, don't forget we have contingent liabilities, things that might come to pass.

I will undertake to consult and see what we can do about providing a set of summary financial statements for the next fiscal year. I will undertake to have a look at it. I have limited resources. If I have a real burning issue that will result in a reservation from the Auditor General, I am clearly going to put my resources on the reservation in resolving that rather than this. I have a very small team. It is not an alibi; it is more a question of dealing with the issues as they come up and making it happen.

Perhaps between the Auditor General's staff, ourselves and the Department of Finance, we could get together and pool our resources and come up with something, if only on a pro forma basis to get started. I am willing to have a look at that.

**Le président:** Merci, monsieur Larrivée. Votre temps est écoulé. Monsieur Saint-Julien.

**M. Saint-Julien:** Merci, monsieur le président. M. Desautels dit que cette année il émet une «opinion sans réserve». Je l'apprécie. Je crois que c'est important. Ce que j'ai bien apprécié aussi, c'est que vous avez noté que le Comité des comptes publics a joué un rôle clé en encourageant le gouvernement à améliorer ses états financiers. On sait qu'à la suite de votre rapport, l'année dernière, des médias de la région d'Ottawa ont dit que le Comité des comptes publics ne savait rien. C'est donc le plus beau commentaire qu'on puisse entendre ce matin. Je sais que je vais faire plaisir au président et aux membres du Comité, mais on a la mémoire longue, parfois, quant à certains sujets. Des médias prétendaient qu'on dormait, mais vous, monsieur le vérificateur, nous tenez réveillés!

• 1035

Deuxièmement, vous dites dans vos commentaires que les «états financiers annuels devront être faciles à comprendre». Souvent, en Abitibi et dans nos comtés, des comptables nous disent... Par exemple, mon comptable Hubert Gauthier,

[Translation]

It seems to me that it would be relatively easy. It's easy for me to say that, but there is no new data. You have it all. You have all the information. Could we expect reports like that to be available by the next fiscal year?

**Mr. Macdonald:** That's possible, depending on one's priorities. But if it is a matter of choosing between one kind of statement and another kind, someone is going to have to make a choice.

Je tiens à vous dire que nous pourrions probablement comprimer ces états financiers en quelques gros chiffres globaux en dix minutes, mais tout dépend du regroupement que vous faites. Il faut aussi trouver un moyen d'expliquer les 14 pages de notes que nous avons préparées, car elles constituent une partie intégrante des états financiers. Quand nous présentons des choses dans une forme commune, comme le passif, par exemple, nous devons aussi préciser que certains éléments de passif éventuels existent, c'est-à-dire certaines choses qui pourraient se produire.

Je m'engage à entamer des consultations afin de déterminer s'il est possible de fournir un jeu d'états financiers sommaires pour le prochain exercice financier. Je m'engage à examiner cette possibilité. Mes ressources sont limitées. Si je dois composer avec un dossier très chaud qui pourrait inciter le vérificateur général à donner une opinion avec réserve, évidemment, je vais consacrer mes ressources à ce dossier. Mon équipe est très petite. Je ne veux pas m'excuser, mais je dois faire face aux problèmes au fur et à mesure qu'ils se présentent.

Peut-être mon personnel, celui du vérificateur général et celui du ministère des Finances pourraient-ils collaborer et mettre leurs ressources en commun afin de préparer quelque chose, même si c'est quelque chose d'assez provisoire juste pour commencer. Je suis prêt à considérer cette possibilité.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Larrivée. Your time is up. Mr. Saint-Julien.

**Mr. Saint-Julien:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Desautels said that he has given a "clean opinion" this year. I appreciate this. I think this is something important. I also appreciated the fact that you noted that the Public Accounts Committee played a key role in encouraging the government to improve its financial statements. We know that after your report was released last year, the media in the Ottawa area said that the Public Accounts Committee did not know anything. So your comment was the nicest one we could have possibly heard this morning. I know that I'm going to please the Chairman and the committee members, but sometimes we have a long memory about certain things. The media claimed that we were asleep, but Mr. Desautels, you keep us awake!

Secondly, in your comments you said that "the annual financial statements must be presented in an understandable fashion". Often in Abitibi and in our ridings, accountants tell us... For instance, my accountant, Hubert Gauthier, tells me



[Texte]

presque chaque samedi matin au petit déjeuner, à sept heures du matin, me dit: «Pourquoi le vérificateur général ne ferait-il pas tous les trois mois l'évaluation de la performance financière du gouvernement?» Tous les trois mois!

Est-ce que vous appuyez une idée comme celle-là? Je comprends qu'il faudrait changer la loi. Avez-vous étudié cela?

**M. Desautels:** Monsieur le président, non, nous n'avons pas étudié la possibilité de publier un état financier vérifié tous les trois mois.

Le gouvernement canadien publie des états financiers régulièrement tout le long de l'année et, évidemment, nous les étudions pour nous assurer que cela reflète—sans que ce soit des états financiers vérifiés—notre compréhension de la réalité. Et, dans l'ensemble, les états financiers intérimaires fournis par le gouvernement, même s'ils sont non vérifiés, reflètent assez fidèlement ce qui se passe tout au long de l'année. Je pense que le public est assez bien servi par cette procédure et je ne vois pas d'urgence à changer cela pour que vous nous demandiez de le vérifier à les trois mois.

**M. Saint-Julien:** Votre prochain rapport va-t-il traiter de ce que je viens de vous dire? Est-ce que vous êtes d'accord pour nous arriver tous les trois mois avec un rapport et discuter ouvertement de ce qui se passe au sein des ministères?

**M. Desautels:** Monsieur Saint-Julien, est-ce que vous parlez de notre rapport sur les comptes publics uniquement, ou de notre rapport public annuel?

**M. Saint-Julien:** Votre gros rapport annuel. La brique annuelle.

**M. Desautels:** Nous avons à plusieurs reprises discuté de la possibilité que le vérificateur général puisse faire rapport périodiquement, c'est-à-dire tout le long de l'année, publier des rapports individuels plutôt que de le faire une fois par année. Personnellement, j'aimerais que notre loi nous donne plus de souplesse sur la fréquence avec laquelle nous pouvons produire nos rapports. Actuellement, ce n'est pas le cas; je souhaite qu'il y ait plus de souplesse pour faire rapport plus régulièrement au Parlement sur les travaux qu'on peut effectuer tout le long de l'année.

**Le président:** Un rapport ponctuel plutôt que le rapport annuel prescrit par la Loi.

**M. Saint-Julien:** Est-ce que vous recevez plusieurs lettres des contribuables canadiens qui vous demandent que ce soit une sorte de rapport ponctuel? Est-ce que vous recevez des recommandations de certains organismes du Canada qui vous écrivent à ce sujet?

**M. Desautels:** Pas tellement. Je pense que les gens qui ont démontré le plus d'intérêt pour des rapports périodiques sont les médias ou les parlementaires. Mais, dans l'ensemble du public, il n'y a pas eu énormément de suggestions dans ce sens. Je dirais que ce que les contribuables souhaitent—et ils ont peut-être une conception différente de la réalité—c'est qu'entre deux rapports du vérificateur général, on agisse, qu'on se penche sur les problèmes soulevés et qu'on les règle. Et, dans la mesure où les contribuables sont rassurés qu'il se fait du travail entre deux rapports du vérificateur général, ils sont plus ou moins satisfaits.

[Traduction]

nearly every Saturday morning at breakfast, at 7 a.m.: "Why doesn't the Auditor General evaluate the government's financial performance every quarter?" Every quarter!

Are you in favour of this idea? I understand that the legislation would have to be changed. Have you taken a look at this?

**Mr. Desautels:** No, Mr. Chairman, we have not studied the possibility of publishing an audited financial statement every quarter.

The Government of Canada regularly publishes financial statements throughout the year, and, of course, we study them to ensure that they reflect—although they are not audited financial statements—our understanding of the facts. And in general, the interim financial statements provided by the government, although they are not audited, are a fairly accurate reflection of what happens throughout the year. I think that the public is pretty well served by this procedure, and I do not think that we should be in any particular hurry to change this so that you can ask us to audit the government every quarter.

**Mr. Saint-Julien:** Will your next report deal with what I have just told you? Would you agree to come before us every three months with a report and discuss openly what is going on within the departments?

**Mr. Desautels:** Mr. Saint-Julien, are you talking about our report just on the public accounts, or about our annual public report?

**Mr. Saint-Julien:** Your big annual report. The huge report that comes out every year.

**Mr. Desautels:** On several occasions we have discussed the possibility that the Auditor General publish individual reports periodically, that is, throughout the entire year, rather than giving a report once a year. Personally, I would like our act to be more flexible about how often we can produce our reports. At the present time, this is not the case. I would like to see more flexibility so that we could report to Parliament more regularly on the work that can be done throughout the entire year.

**The Chairman:** A specific report rather than the annual report required under the act.

**Mr. Saint-Julien:** Do you receive many letters from Canadian taxpayers asking for a kind of specific report? Do you receive recommendations from various Canadian organizations that write to you on this topic?

**Mr. Desautels:** Not particularly. I think that the media and parliamentarians are the ones who have shown the most interest in the idea of periodic reports. However, we have not received a great many suggestions to do so from the general public. I would say that taxpayers would like to see us—and perhaps they see the facts differently—take action and examine the problems raised and settle them between two Auditor General's reports. And insofar as the taxpayers are reassured that this is the case, they are relatively satisfied.



[Text]

**M. Saint-Julien:** Merci. Ma dernière question va aller à M. Macdonald. On sait que vous parlez, à la page trois de votre exposé, de la TPS et de la taxe de vente fédérale. On sait que le ministère du Revenu national ne disposait que de 20 mois à partir de l'annonce du budget pour mettre en place l'application de la taxe sur les produits et services.

On va revenir plus tard sur la TPS, dans une autre séance du Comité.

**Le président:** La semaine prochaine.

**M. Saint-Julien:** À la page trois, on voit 15,2 milliards de dollars, montant identique aux recettes combinées de la TPS et de la TVF en 1990 et en 1991. Si on n'avait pas eu la TPS et qu'on avait gardé la taxe de vente fédérale, est-ce qu'on aurait pu avoir des commentaires différents ou des recommandations différentes de votre part? Vous dites ici qu'elles ont été combinées.

• 1040

**Mr. Macdonald:** I don't know. It's speculative to say what would have happened. The point we were trying to make in response to a point Mr. Larrivée had made earlier was that there was a public perception that there was a tremendous new inflow of tax revenue. In fact, what I was trying to point out in my opening statement was simply the fact that if we looked at the old FST and compared it to the GST now, the revenues were more or less identical.

I don't know what one could say about what would have happened had we not had the GST. I expect it would have been of a similar nature, but I simply don't know. I don't have the information.

**M. Saint-Julien:** Merci.

**Le président:** J'ai deux petites questions, monsieur Macdonald.

L'année passée, vous vous souviendrez, M. Desautels critiquait la méthode qui consistait à comptabiliser l'impact des contrôles des salaires de la Fonction publique du Canada.

**M. Macdonald:** Oui.

**Le président:** Sur le compte des pensions en particulier.

Le gouvernement, comme vous le savez, a annoncé maintenant un gel des salaires pour les deux prochaines années, du 3 p. 100 qui était prévu à 0 p. 100. Parce que l'an passé, quand vous avez fait votre comptabilisation de l'incidence du contrôle des salaires sur les pensions d'employés fédéraux, vous aviez fait ça sur la base de 0 p. 100—3 p. 100. Du moins, c'est ce que le Comité a entendu. Quant à l'impact de cette réduction de 3 à 0 p. 100, allez-vous amortir sur une période de 13 ans le rajustement comme on vous a proposé de le faire l'an passé ou est-ce que vous allez prendre tout l'amortissement de cet impact sur l'année en cours?

**Mr. Macdonald:** That particular question has no relevance to these financial statements. It will be next year and we will have to examine the recommendations of the committee.

**The Chairman:** My question is, will you listen to the committee and to the Auditor General and amortize that over a period of 13 years, or will you amortize it in one year as you did last year?

[Translation]

**Mr. Saint-Julien:** Thank you. My last question is for Mr. Macdonald. On page 3 of your presentation, you mentioned the GST and the federal sales tax. We know that the Department of National Revenue had only 20 months from the time the budget was announced to implement the goods and services tax.

We will get back to the GST at another meeting of the committee.

**The Chairman:** Next week.

**Mr. Saint-Julien:** The figure of \$15.2 billion is shown on page 3, a sum identical to the combined revenues of the GST and the FST in 1990 and 1991. If the GST had not been brought in and if we had kept the federal sales tax, would you have made different comments or different recommendations? Here you say that they were combined.

**M. Macdonald:** Je ne sais pas. Je ne veux pas faire de conjectures sur ce qui se serait passé. Pour répondre à l'observation que M. Larrivée a faite plus tôt, nous essayons d'expliquer que le public avait l'impression que le gouvernement percevait de nouvelles recettes fiscales énormes. En fait, dans ma déclaration liminaire, je voulais tout simplement faire remarquer que les recettes de la vieille TVF et celles de la TPS actuelle étaient plus ou moins égales.

Je ne saurais dire ce qui se serait passé si l'on n'avait pas imposé la TPS. Je suppose que quelque chose de semblable se serait produit, mais je ne saurais l'affirmer.

**Mr. Saint-Julien:** Thank you.

**The Chairman:** I have two small questions, Mr. Macdonald.

You will recall that last year, Mr. Desautels criticized the way that the government accounted for the impact of wage restraints in the Public Service of Canada.

**Mr. Macdonald:** Yes.

**The Chairman:** Particularly regarding the superannuation account.

As you know, the government has now announced a wage freeze for the next two years. Increases of 3% had been allowed for, but they have been cancelled. Last year, when you did your own calculations of the impact of wage restraints on the pensions of federal employees, you did so assuming an increase from 0% to 3%. At least, that is what the committee heard. Now as for the impact of this cut from 3% to 0%, are you planning to amortize the readjustment over a period of 13 years as was suggested to you last year, or are you going to take the entire amortization of this reduction for the current year?

**M. Macdonald:** Cela se répercutera sur le rapport financier de l'an prochain, et il nous faudra alors examiner les recommandations du comité.

**Le président:** Je veux savoir si vous allez écouter les conseils du comité et du vérificateur général et amortir cette réduction sur une période de 13 ans ou sur un an comme vous avez fait l'année dernière.



[Texte]

**Mr. Macdonald:** We will carefully consider all the inputs, including those of the committee.

**The Chairman:** Oh, you're such a fine gentleman. I love you. But you're not going to do it. I can tell.

Vous dites dans votre déclaration à la page 8, si je prends votre texte,

Toutefois, nous examinons actuellement la possibilité de modifier un rapport que produit le gouvernement afin de parvenir au même résultat.

Pour répondre aux commentaires du vérificateur général quant à un rapport annuel concis, parce que je suis la pensée de M. Saint-Julien, de quel rapport s'agit-il, monsieur Macdonald? Quelle est, selon vous, l'ampleur des modifications à faire? Quand peut-on s'attendre à voir ce document publié? Et pourquoi ne vous êtes vous pas penché là-dessus plus tôt pour nous donner ce travail puisque le vérificateur général, vous le savez, parle de cela depuis nombre d'années?

**Mr. Macdonald:** We have a fiscal monitor, which has been expanding the scope of presentation with a good deal of graphical presentation to explain what has gone on. I think one of the logical vehicles would be a significantly expanded fiscal monitor. That's one way of doing it. That's probably the easiest way to go about providing it.

Another way would be to produce yet another document, which is done in some jurisdictions. Frankly, Mr. Chairman, I'm trying to make a career of getting rid of documents and keeping the costs down. So that's not one I particularly favour, but it is a possibility.

What has happened over the last few years, just to give you a little history on that, is that section 1 of volume I of the public accounts gives an overview with charts. This basically was done in response to a fair amount of active prodding from the Auditor General's office in the mid-1980s to provide a retrospective look to provide people, analysts and what have you, with the key variables of the Government of Canada and provide some indication as to where it's going.

Those are two vehicles in which we might provide a higher level summary. I personally favour the fiscal monitor route because it has a very wide distribution and it's read by a number of people. But this is another possibility.

A third possibility is a separate report, which will require a certain amount of funds to prepare. Without wanting to sort of prejudge what it might be, there are a number of vehicles that one could use to make that sort of information available.

• 1045

**The Chairman:** Next week we will be hearing Revenue Canada as a witness on the GST. Could you send somebody, Mr. Macdonald, to this meeting next week, to make it available to the committee? I think, as I judge this morning's meeting, there are some very difficult challenges ahead to reconcile public accounts, and we're not all chartered accountants. I told you just a few minutes ago that the total revenues of the GST were of the order of \$29.45 billion.

[Traduction]

**M. Macdonald:** Nous allons étudier toutes les suggestions attentivement, y compris celles du comité.

**Le président:** Ah, vous êtes un vrai gentleman. Je vous aime bien. Mais je peux voir que vous n'allez pas suivre nos conseils.

You say on page 8 of your statement, and I will quote from your text,

However, we are presently exploring the possibility of modifying an existing government report in order to achieve the same result.

To respond to the Auditor General's comments regarding a succinct annual report—I am following Mr. Saint-Julien's line of reasoning—which report are you talking about, Mr. Macdonald? To what extent should changes be made? When can we expect to see this document published? And why haven't you looked at this earlier and why haven't you provided us with something since you know that the Auditor General has been talking about this for a number of years?

**M. Macdonald:** Nous avons La Revue financière, qui donne un exposé plus vaste avec beaucoup de graphiques pour expliquer ce qui s'est passé. À mon avis, il serait logique d'étendre considérablement la portée de La Revue financière. Voilà une façon d'y arriver. C'est probablement la façon la plus simple de fournir un tel document.

On pourrait aussi produire un autre document, ce qui se fait ailleurs. En toute honnêteté, monsieur le président, j'essaie de faire ma carrière en supprimant les documents inutiles et en réduisant les coûts. Alors, je ne suis pas particulièrement en faveur de cette option, mais c'est une possibilité.

Permettez-moi de tracer l'historique de cette question. Depuis quelques années, la section 1 du tome I des Comptes publics comporte un survol et des tableaux. Essentiellement, on a décidé de fournir ces informations parce qu'au milieu des années quatre-vingt, le Bureau du vérificateur général nous a exhortés à fournir des informations rétrospectives pour présenter les variables clés du gouvernement du Canada et expliquer l'orientation qu'il va prendre.

Voilà deux façons de fournir un résumé plus succinct. Moi-même, je suis en faveur de renforcer La Revue financière, car elle est diffusée à grande échelle. Mais c'est une autre possibilité.

La troisième option est de préparer un rapport distinct, pour lequel il faudrait prévoir un certain financement. Sans vouloir préjuger de quoi que ce soit, il serait possible de communiquer ce genre de renseignements par différents moyens.

**Le président:** La semaine prochaine, des représentants de Revenu Canada comparaitront devant le comité au sujet de la TPS. Quelqu'un de votre bureau pourrait-il assister à la réunion, monsieur Macdonald, et nous transmettre alors ces renseignements? Il ressort de la réunion de ce matin que le rapprochement des comptes publics présente de grandes difficultés, et nous ne sommes pas tous des comptables agréés. Je vous ai dit il y a quelques minutes que les recettes



[Text]

Yet, when I reconcile that with other pages of the same documents, I have some difficulties in finding out exactly what is meant by that revenue. Could you just make sure that somebody is here to help us along with the Revenue Canada. . . ?

**Mr. Macdonald:** Of course, I would be pleased to provide a witness, but I must warn you that it's unlikely that sitting at the witness table under the active questioning of committee we'll be able to do on-the-spot reconciliations.

Before your committee meets next week, I will get the reconciliation of the question you asked into your hands, so you will have that particular question answered. As you can see, real-time reconciliations during a committee are hard to accomplish, but I will get that information to you before the end of this week.

**The Chairman:** Could you get us the cost of administering the GST also?

**Mr. Macdonald:** Mr. Chairman, I would prefer that you ask the department that. I would be pleased to convey your request to them. They will no doubt be pleased to respond to you.

**The Chairman:** Thank you very much. Are there any further questions?

**Mr. Redway:** I just want to ask a question or two of Mr. Macdonald relating to the preparation of the figures that you put together with respect to the Debt Servicing and Reduction Account Act. Mr. Macdonald, I understand from what you say that this report was compiled in compliance with the requirements of the act and the legislation. I just wonder if you could tell us what input you had into the process of determining the accounting procedures that were used in the debt servicing reduction account? Did you or your office play any role in advising and suggesting the terms under which this would be accounted for?

**Mr. Macdonald:** Perhaps I could let Mr. Denis respond to that question.

**Mr. Denis:** We did review the legislation with the Department of Finance, but it was primarily the Department of Finance who was putting through this particular act.

**Mr. Redway:** Did you put forward any suggestions as to what should be in there?

**Mr. Denis:** Yes, we did. We pointed out what the accounting implications would be with respect to this—

**Mr. Redway:** Did they take your advice or not?

**Mr. Denis:** They took it into consideration.

**Mr. Redway:** Did they take your advice or not, though? Does the act reflect what you recommended? Do the terms of the act, which you say you're complying with in your accounting, reflect what you recommended to the department? Is that what you recommended? Is that why we've got this act with these rules and regulations for accounting?

**Mr. Denis:** I guess I don't quite follow. I think the purpose of the act is to disclose how GST will be applied against the debt costs. That's what the statement does.

[Translation]

totales provenant de la TPS s'élevaient à environ 29,45 milliards de dollars. Lorsque je compare ce chiffre à d'autres chiffres qui figurent dans les mêmes documents, je me demande vraiment quel sens y donner. Pourriez-vous vous assurer que quelqu'un de votre bureau sera ici pour nous aider à comprendre le témoignage des représentants de Revenu Canada?

**M. Macdonald:** Je vous enverrai volontiers quelqu'un de mon bureau comme témoin, mais je doute que cette personne puisse sur place faire le rapprochement des comptes.

Avant la prochaine réunion du comité, je vous ferai parvenir l'état de rapprochement dont vous avez besoin. Comme vous pouvez le constater, il est difficile de faire le rapprochement des comptes devant un comité, mais je vous transmettrai ces renseignements avant la fin de la semaine.

**Le président:** Pourriez-vous aussi nous fournir le coût de la perception de la TPS?

**M. Macdonald:** Monsieur le président, je préférerais que vous demandiez ce renseignement au ministère. Je transmettrai volontiers votre demande aux fonctionnaires de Revenu Canada. Ils seront sans doute heureux d'y répondre.

**Le président:** Je vous remercie. Avez-vous d'autres questions?

**M. Redway:** J'aimerais simplement poser une question ou deux à M. Macdonald au sujet des chiffres qui nous sont présentés concernant la Loi du compte de service et de réduction de la dette. Vous nous avez dit vous être conformé aux exigences de la loi pour préparer ce rapport. Vous a-t-on consulté sur les méthodes comptables qu'il fallait utiliser pour établir le compte de service et de réduction de la dette? Votre bureau ou vous-même avez-vous été consultés à ce sujet?

**M. Macdonald:** Je demanderai à M. Denis de répondre à cette question.

**M. Denis:** Nous avons examiné la loi avec le ministère des Finances, mais c'est lui qui avait la responsabilité finale à cet égard.

**M. Redway:** Avez-vous fait des suggestions quant au contenu de la loi?

**M. Denis:** Oui. Nous avons précisé quelles en seraient les conséquences comptables.

**M. Redway:** A-t-on suivi votre avis?

**M. Denis:** On en a tenu compte.

**M. Redway:** Mais l'a-t-on suivi? La loi reflète-t-elle vos recommandations? Vous dites vous conformer aux exigences de la loi, mais celle-ci reflète-t-elle les recommandations de votre bureau? Correspond-t-elle à ce que vous aviez recommandé? Est-ce ce qui explique ces règles comptables qui figurent dans la loi?

**M. Denis:** J'ai du mal à comprendre la question. La loi vise à indiquer comment les recettes tirées de la TPS serviront à réduire la dette. C'est l'objectif de cet état.



[Texte]

**Mr. Redway:** Yes. I understand the purpose of the act. I understand as well that there were many concerns raised by committee members relating to the accounting methods that are used in the act. We were told by Mr. Macdonald that all he does is follow the terms of the act. I asked whether or not your office had any input into the process of what the accounting requirements in the act were. You said you had made some suggestions. I just asked you whether the act itself, with respect to the way it has to be accounted for... whether that's what you recommended.

**Mr. Denis:** Essentially we're using the same accounting principles for this act as we're using for the general financial statements.

**Mr. Redway:** So if some expenditures are left out of this accounting procedure, then you recommended that they be left out. Is that what you're telling us?

**Mr. Denis:** Oh, by no means. That's—

**Mr. Redway:** Well, that's what I'm trying to get at here, Mr. Denis. What did you recommend? Did you recommend that the things that don't have to be accounted for here shouldn't have to be accounted for? Is that why we have the act the way it is?

• 1050

**Mr. Macdonald:** Mr. Chairman, I'd prefer to respond to that. We're consulted on the nature of the accounting for the transactions. The determination of what those transactions were and the intent of the act was not a subject of consultation with us. We are the accountants.

**Mr. Redway:** So the question of the expenditures that are not shown in this account... you had nothing to do with that? You weren't asked about that? You didn't make any suggestions about that? You didn't care about that?

**Mr. Macdonald:** I refuse to accept the fact that there are expenditures that are not included in the account. The nature of the act said that we would look at the revenue flows in and at certain amounts charged. It made no mention of the administrative costs of so doing. It is not for us to offer an opinion on whether or not the nature of the act should disclose something different from what was the intent of the people of the government when it was drafted. We were consulted on the nature of the accounting for the transactions—

**Mr. Redway:** Exactly.

**Mr. Macdonald:** —that were contained in the act, and that is our appropriate role. The other role is a policy role, which is not in my domain.

**Mr. Redway:** You didn't recommend that the administrative charges that aren't in here be included?

**Mr. Macdonald:** No, we did not.

**Mr. Redway:** Okay. I guess what I'm really trying to get at here is what role you actually play in the whole process, Mr. Macdonald.

When was it that the Office of the Comptroller General was established?

[Traduction]

**M. Redway:** Oui. Je comprends l'objectif de la loi. Je sais cependant que les membres du comité ont fait part de leurs préoccupations au sujet des méthodes comptables prévues dans la loi. M. Macdonald nous a dit qu'il ne faisait que se conformer à la loi. Je vous ai demandé si votre bureau avait été consulté au sujet des exigences comptables prévues dans la loi. Vous me dites que vous avez fait certaines suggestions. Je voulais simplement savoir si la loi reflétait vos recommandations.

**M. Denis:** Dans l'application de cette loi, nous utilisons les mêmes principes comptables que ceux dont nous nous servons pour préparer les états financiers généraux.

**M. Redway:** Si l'on ne tient donc pas compte de certaines dépenses, c'est parce que vous l'avez recommandé. Vous ai-je bien compris?

**M. Denis:** Certainement pas. C'est...

**M. Redway:** C'est ce que je voulais savoir, monsieur Denis. Qu'avez-vous recommandé? Avez-vous recommandé qu'on ne tienne pas compte de certaines dépenses? Est-ce la raison pour laquelle la loi est comme elle est?

**M. Macdonald:** Monsieur le président, je préférerais répondre à cette question. Nous avons été consultés au sujet de la façon dont il fallait comptabiliser les transactions. On ne nous a cependant pas consultés au sujet des transactions à comptabiliser ou de l'objectif de la loi. Nous sommes simplement des comptables.

**M. Redway:** Par conséquent, ce n'est pas à vous qu'il faut s'en prendre si certaines dépenses ne figurent pas dans ce compte? On ne vous a pas consultés à ce sujet, n'est-ce pas? Vous n'avez fait aucune suggestion à cet égard, n'est-ce pas? Vous n'avez pas prêté attention à cela?

**M. Macdonald:** Je ne peux pas accepter qu'on dise que certaines dépenses ne figurent pas dans le compte. La loi précise qu'il faut examiner les recettes perçues ainsi que certains frais. On n'y mentionne pas les frais administratifs. Ce n'est pas à nous de dire que la loi devrait viser un objectif autre que celui qu'elle vise actuellement. On nous a consultés sur la façon de comptabiliser les transactions...

**M. Redway:** C'est juste.

**M. Macdonald:** ...dont il est question dans la loi, et c'est le rôle que nous sommes en mesure de jouer. L'élaboration des politiques n'est pas de mon ressort.

**M. Redway:** Vous n'avez donc pas recommandé d'inclure les frais administratifs?

**M. Macdonald:** Non.

**M. Redway:** Très bien. Ce que je voulais vraiment connaître, monsieur Macdonald, c'est votre rôle dans tout cela.

Quand le Bureau du contrôleur général a-t-il été créé?



**Mr. Macdonald:** It was in 1978.

**Mr. Redway:** What's the size of your staff now?

**Mr. Macdonald:** I believe we have 150, plus some administrative allocations this current fiscal year.

**Mr. Redway:** How was the job done before there was a comptroller general?

**Mr. Macdonald:** It was highly fragmented. It took place in the Department of Finance, in the Department of Supply and Services, in the Treasury Board Secretariat. The office was created pursuant to a recommendation of the Auditor General of the day that a single focus for financial management be provided.

**Mr. Redway:** The 150 staff that you have, are they just people who have been collected from the other departments that were doing the job before, or are these new people?

**Mr. Macdonald:** Originally the resources were taken from existing departments. There are a few people left who were part of the original, but by and large, everyone on the staff has been recruited since that time.

**Mr. Redway:** Are there additional positions though?

**Mr. Macdonald:** No, people leave, people retire, people get other jobs and they are replaced by other people.

**Mr. Redway:** I understand that, but did you have 150 positions when you started off?

**Mr. Macdonald:** I think there were perhaps more.

**Mr. Redway:** So you've reduced it slightly?

**Mr. Macdonald:** It's come down. Yes, it has come down. There were a number of programs under way that were phased out when they were completed. Some of the resources were reallocated. There've been a couple of new responsibilities taken on over the years. We're not growing wildly.

**Mr. Redway:** Has the Auditor General, Mr. Desautels, ever examined, ever updated its examination to see whether this role is really the one that's needed now?

**Mr. Desautels:** The Auditor General is doing that all the time. We have an interest in the financial management of all the financial managements across government. We have made comments over the years that impact on the role of the Office of the Comptroller General. That continues all the time. For example, we have discussed—and we're not the only ones; others have as well—the role of the Office of the Comptroller General in program evaluation. We'll be looking at that again, because we're doing a study of program evaluation across government. We do the same right now. We're looking at the effectiveness of the internal audit function across government, which is part of the responsibilities of the Office of the Comptroller General. Year in and year out, we are looking at functions where the Office of the Comptroller General has a clear responsibility in commenting on those.

**M. Macdonald:** En 1978.

**M. Redway:** Combien d'employés compte-t-il?

**M. Macdonald:** Pour l'exercice en cours, le bureau compte 150 employés, plus quelques adjoints administratifs.

**M. Redway:** Avant la création du Bureau du contrôleur général, qui s'occupait de la comptabilisation des transactions?

**M. Macdonald:** La tâche était répartie entre différents ministères dont le ministère des Finances, le ministère des Approvisionnements et Services et le Secrétariat du Conseil du Trésor. Le vérificateur général du moment a recommandé que toutes les opérations de gestion financière soient confiées à un seul organisme, et on a donné suite à sa recommandation.

**M. Redway:** Les 150 employés que compte votre bureau sont-ils des employés qui appartenaient auparavant aux ministères que vous venez de citer ou s'agit-il de gens qui ont été recrutés à l'extérieur?

**M. Macdonald:** Au départ, nous sommes allés chercher des gens dans d'autres ministères. Quelques-uns d'entre eux font toujours partie de notre personnel, mais la plupart de nos employés ont été recrutés par la suite.

**M. Redway:** Y a-t-il des postes de plus?

**M. Macdonald:** Non. Les gens partent, certains prennent leur retraite, d'autres acceptent de nouveaux emplois et ils sont remplacés par d'autres gens.

**M. Redway:** C'est normal, mais le bureau comptait-il 150 employés dès le départ?

**M. Macdonald:** Un peu plus, je crois.

**M. Redway:** Votre personnel a donc légèrement diminué?

**M. Macdonald:** Oui, il a diminué. On peut attribuer cela au fait que certains programmes ont été abandonnés une fois terminés. Il y a aussi eu réaffectation des ressources. Certaines nouvelles responsabilités ont été confiées au bureau au fil des ans. Le bureau n'est pas en pleine expansion.

**M. Redway:** À titre de vérificateur général, monsieur Desautels, vous êtes-vous déjà demandé si votre bureau jouait vraiment le rôle qui convenait?

**M. Desautels:** C'est une question que le vérificateur général se pose continuellement. Nous nous efforçons d'améliorer la gestion financière de tous les organismes gouvernementaux. Au fil des ans, nous avons fait des recommandations qui ont eu une incidence sur le rôle du Bureau du contrôleur général. Nous faisons ce genre de recommandations continuellement. À titre d'exemple, nous nous sommes demandés—et nous ne sommes pas les seuls—quel devrait être le rôle du Bureau du contrôleur général en ce qui touche l'évaluation des programmes. Nous allons nous pencher de nouveau sur cette question parce que nous menons, à l'heure actuelle, une étude sur l'évaluation des programmes dans l'ensemble des ministères. En ce moment même, nous sommes en train d'évaluer l'efficacité de la fonction de vérification interne dans tous les ministères, ce qui relève, en partie, du Bureau du contrôleur général. Nous examinons continuellement des fonctions qui relèvent clairement du Bureau du contrôleur général.



[Texte]

**Mr. Redway:** Have you looked at the overall function of the position, though, whether or not this is the best way to do it now?

**Mr. Desautels:** The overall function as such has not been put into question in the recent past.

**Mr. Redway:** You're satisfied with the role of the Comptroller General then, are you?

**Mr. Desautels:** I think answering an unqualified yes to that would be wrong. I do have concerns about certain aspects of financial management across government. These concerns, in fact, touch upon the role of the Comptroller General. I would not say today that we will not be commenting on that in a more global fashion at some point in the future.

• 1055

**Mr. Redway:** There has been talk of a reorganization of the government. I'm just wondering whether you would object if, as part of that reorganization, the Office of the Comptroller General disappeared, for instance.

**The Chairman:** I must admit that I find this fascinating. This discussion is very, very interesting, but we have to free the room in another two minutes; otherwise we're going to be kicked out by another committee, which has a meeting here at 11 o'clock.

I understand the interest of the members of the committee. I will ask Mr. Macdonald and Mr. Desautels to please come back to the committee in a while to continue discussion on public accounts presentation and all these very interesting issues that pertain to the bookkeeping methods of the Government of Canada.

On that remark, and I thank Mr. Redway and

monsieur Saint-Julien, je vous remercie mais on n'a vraiment pas le temps. Il faut libérer la salle dans 30 secondes.

**M. Saint-Julien:** Je ne voudrais pas avoir les réponses aujourd'hui. Je veux juste lui poser trois petites questions.

**Le président:** Si vous avez des questions par écrit, soumettez-les par écrit, ça va être plus simple comme ça.

**M. Saint-Julien:** Mais c'est important qu'elles figurent au compte rendu.

**Le président:** Oui, mais M. Larrivée a demandé la parole avant vous. Il y a un ordre du jour et je prends en note votre question. . .

**M. Saint-Julien:** Monsieur le président, j'invoque le Règlement! J'aimerais que vous preniez en note que je vais lui poser trois questions concernant la TPS.

**Le président:** D'accord. La réunion est ajournée jusqu'à demain après-midi, mercredi, alors que nous aurons M. Brian Arnold de l'Université of Western Ontario qui viendra nous parler des filiales canadiennes qui administrent des fonds à l'étranger et qui ne paient pas d'impôts là-dessus.

La séance est levée.

[Traduction]

**M. Redway:** Vous êtes-vous cependant demandé si l'on ne pourrait pas s'y prendre autrement pour assurer la comptabilisation des transactions du gouvernement?

**M. Desautels:** Nous n'avons pas récemment remis en question le rôle même du contrôleur général.

**M. Redway:** Vous êtes donc satisfait du rôle que joue à l'heure actuelle le contrôleur général, n'est-ce pas?

**M. Desautels:** Je ne pourrais pas répondre par un oui catégorique à cette question. J'ai des réserves au sujet de certains aspects de la gestion financière au sein des ministères. Certaines de ces réserves concernent le rôle du contrôleur général. Je ne peux pas exclure aujourd'hui la possibilité que nous nous prononcions là-dessus de façon plus détaillée dans l'avenir.

**M. Redway:** Certains proposent qu'on réorganise le gouvernement. Je me demande si vous vous opposeriez, dans le cadre d'une réorganisation, à la disparition éventuelle du Bureau du contrôleur général.

**Le président:** Ceci me fascine. La discussion est fort intéressante, mais nous devons quitter la salle dans quelques minutes. Un autre comité doit se réunir ici à 11 heures.

Je comprends l'intérêt que manifestent les membres du comité pour ce sujet. Je vais demander à MM. Macdonald et Desautels de revenir sous peu devant le comité pour poursuivre la discussion sur la présentation des comptes publics et sur les méthodes comptables utilisées par le gouvernement du Canada.

Cela dit, je tiens à remercier M. Redway et M. Saint-Julien.

Mr. Saint-Julien, I am sorry, but our time is up. We must leave the room in 30 seconds.

**Mr. Saint-Julien:** I do not request answers to my question today. I only wanted to ask three short questions.

**The Chairman:** If you have written questions, you can submit them and it will be simpler that way.

**Mr. Saint-Julien:** But it is important that they appear on the record.

**The Chairman:** Yes, but Mr. Larrivée requested the floor before you. There is an agenda, and I take note of your question.

**Mr. Saint-Julien:** On a point of order, Mr. Chairman. I would like you to take note that I will be asking three questions concerning the GST.

**The Chairman:** Very well. The meeting is adjourned until Wednesday afternoon. The committee will be hearing Mr. Brian Arnold from the University of Western Ontario. He will be talking to us about the tax-free revenues made by Canadian branch companies managing funds abroad.

The committee is adjourned.

MAIL  POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste-lettre

K1A 0S9

Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Groupe Communication Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

Monday, February 8, 1993

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Richard B. Fadden, Assistant Auditor General, Audit Operations Branch.

*From the Office of the Comptroller General of Canada:*

Jim McCrindell, Deputy Comptroller General, Accounting and Costing Policy Branch.

Tuesday, February 9, 1993

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Denis Desautels, f.c.a., Auditor General.

*From the Office of the Comptroller General of Canada:*

J.A. Macdonald, Comptroller General;

John Denis, Director, Government Accounting Policy.

TÉMOINS

Le lundi 8 février 1993

*Du Bureau du Vérificateur général du Canada:*

Richard B. Fadden, vérificateur général adjoint, Opérations de vérification.

*Du Bureau du Contrôleur général du Canada:*

Jim McCrindell, sous-contrôleur général, Politique de comptabilité et d'attribution des coûts.

Le mardi 9 février 1993

*Du Bureau du Vérificateur général du Canada:*

Denis Desautels, f.c.a., vérificateur général.

*Du Bureau du Contrôleur général du Canada:*

J.A. Macdonald, contrôleur général;

John Denis, directeur, Politique comptable du gouvernement.

Available from Canada Communication Group — Publishing,  
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,  
Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9









OCT 5 1994



